

# Actualisatie handhavingslasten energielabel C-verplichting kantoren

Versie 1.0



# Actualisatie handhavingslasten energielabel C-verplichting kantoren

Definitief v1.0

Bilthoven, april 2020

## **Auteurs**

Patrick van der Poll

Lize Kooijman

Sira Consulting B.V. is inhoudelijk verantwoordelijk voor deze rapportage. De in deze rapportage opgenomen teksten en onderzoeksresultaten mogen uitsluitend worden gebruikt als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldiging en/of openbaarmaking in welke vorm ook, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Sira Consulting B.V.. Sira Consulting B.V. aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Uitgangspunten onderzoek</b>	<b>5</b>
2.1	Algemene veranderingen t.o.v. vorig onderzoek	5
2.2	Juridische context	6
2.3	Aantal kantoren	7
2.4	Ontwikkeling energielabels	10
<b>3</b>	<b>Lasten handhaving label C-plicht</b>	<b>14</b>
3.1	Vorbereiding en monitoring	14
3.2	Preventieve aanpak	16
3.3	Correctieve aanpak	17
3.4	Repressieve aanpak	18
3.5	Monitoring	21
3.6	Spreiding uitvoeringslasten	22
<b>4</b>	<b>Conclusies</b>	<b>24</b>
 <b>Bijlagen</b>		
I	Projectorganisatie	27
II	Handhaving op basis van de interventieladder	28
III	Handelingen StandaardKostenModel	31

# 1 Inleiding

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) voert per 1 januari 2023 de energielabel C-verplichting in voor kantoren. De verplichting geldt voor alle kantoren met een gebruiksoppervlakte (GBO) van minimaal 100m<sup>2</sup> (inclusief nevenfuncties) en met een minimale kantooroppervlakte van 50% van de totale gebruiksoppervlakte van het gebouw (exclusief nevenfuncties). Met uitzondering van monumentale kantoren en kantoren die binnen twee jaar worden gesloopt, getransformeerd of onteigend, moeten alle Nederlandse kantoren over een geregistreerd energielabel C of beter beschikken. Kantoren waarvoor de terugverdientijd van de voor energielabel C benodigde maatregelen meer dan tien jaar is, kunnen volstaan met maatregelen met een terugverdientijd tot en met tien jaar, met bijbehorend energielabel (zogenaamde hardheidsclausule). De handhaving van de label C-verplichting wordt belegd bij gemeenten.

In 2017 heeft Sira Consulting de handhavingslasten voor gemeenten berekend in het onderzoek 'Handhavingslasten verplicht energielabel C voor kantoren'<sup>1</sup>. Op basis van het onderzoeksrapport heeft er tussen het ministerie van BZK en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) overleg plaatsgevonden over de bekostiging van de handhaving. Tijdens dit overleg is het niet gelukt om tot afspraken te komen over de hoogte van de handhavingslasten en de periode waarin de Rijksvergoeding zal worden uitgekeerd. Een belangrijke factor hierbij waren de verwachte gevolgen van de hardheidsclausule voor de handhavingslasten. Met een beroep op de hardheidsclausule kunnen kantooreigenaren bij het gevoegd gezag aantonen dat de maatregelen die zij moeten nemen om tot een kantoor met tenminste een label C te komen zich niet binnen een termijn van 10 jaar terugverdienen.

Bij de uitvoering van het vorige onderzoek waren enkele details over de feitelijke uitvoering van de handhaving voor de label C-plicht nog onduidelijk. Er is daarom een vervolgonderzoek uitgevoerd om de berekening van de handhavingslasten te verfijnen.

## Leeswijzer

De rapportage start in hoofdstuk 2 met een toelichting op de gehanteerde uitgangspunten. Naast een aantal verschillen met het vorige onderzoek, is ook toegelicht hoe is berekend bij welk deel van de kantoren toezicht moet worden gehouden. In hoofdstuk 3 is toegelicht welke lasten gemeenten en omgevingsdiensten kunnen verwachten om het toezicht en de handhaving voor te bereiden en uit te voeren aan de hand van de intertieladder. Hoofdstuk 4 bevat ten slotte de conclusies.

---

<sup>1</sup><https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/05/15/handhavingslasten-verplicht-energielabel-c-voor-kantoren>

## 2 Uitgangspunten onderzoek

### 2.1 Algemene veranderingen t.o.v. vorig onderzoek

- **Energielabeldatabase RVO.nl**

In dit onderzoek is uitgegaan van de analyses van RVO.nl ten aanzien van de kantorenvoorraad, de kantoren die moeten voldoen aan de label C-plicht en de energielabels die de kantoren reeds hebben. RVO.nl maakt hierbij gebruik van een combinatie van gegevens uit de BAG, de WOZ en de energielabeldatabase. In de energielabeldatabase zijn de actuele gegevens over kantoren met energielabels opgenomen. De gebruikte peildatum is 1 januari 2020. De BAG en WOZ bevatten informatie over alle gebouwen in Nederland. In paragraaf 2.3 gaan we gedetailleerd in op de uitgangspunten van deze analyses.
- **Hardheidsclausule**

De label C plicht is opgenomen in artikel 5.11 van het Bouwbesluit 2012. In het vijfde lid is de hardheidsclausule opgenomen. Kantooreigenaren kunnen een beroep doen op de hardheidsclausule als de terugverdientijd van de verduurzamingsmaatregelen meer dan 10 jaar bedraagt. In het vorige onderzoek was nog geen keuze gemaakt over de hardheidsclausule en is geschat dat 30% van de eigenaren zich hierop zal beroepen. In het huidige onderzoek is de hardheidsclausule opnieuw onderzocht.
- **Beslisboom RVO.nl**

RVO.nl gaat voorlichting geven over de label C-plicht met behulp van een beslisboom, infographic en praktijkvoorbeelden. De verwachting is dat kantooreigenaren toch nog vragen hebben over de interpretatie van de wettekst van de label C-plicht. RVO.nl beantwoordt deze vragen. BZK en RVO.nl verwachten dat het aantal vragen aan het bevoegd gezag hierdoor afneemt. In het onderzoek is aan respondenten gevraagd of zij een afname verwachten. Vervolgens is bepaald wat het gevolg is voor de handhavingslasten.
- **Wijziging bepalingsmethode energielabels**

De bepalingsmethode voor de energie-index wijzigt per 1-1-2021. De huidige energie-index gaat uit van een waarde van 1,3 of beter. Per 1-1-2021 geldt de NTA 8800 en wordt de waarde omgezet naar een waarde in kWh/m<sup>2</sup>.jr. De effecten van de inijking van het nieuwe energielabel zijn in kaart gebracht in het onderzoek 'Lastenmeting wijziging energieprestatiemethode en inijking energielabels' en zijn in dit onderzoek gebruikt om de nieuwe labelindeling te bepalen. In paragraaf 2.4 gaan we in op de labelverschuivingen die plaatsvinden bij kantoren die aan label C moeten voldoen.
- **Aantal gemeenten, gehanteerde uurtarieven en indexatie**

Het aantal gemeenten is gedaald van 388 in 2017 naar 355 in 2019. In dit onderzoek is daarom uitgegaan van 355 gemeenten. Dit heeft vooral een effect op de kosten van de voorbereiding van de handhaving voor gemeenten.

In het vorige onderzoek zijn de uurtarieven voor gemeenten gebaseerd op de Handleiding overheidsstarieven 2017. Het extern uurtarief voor omgevingsdiensten was € 100 per uur. In het voorliggende onderzoek is uitgegaan van de Handleiding overheidsstarieven 2019 en van een extern uurtarief voor omgevingsdiensten van € 95 per uur.

De Handleiding Overheidstarieven 2019 verschilt met de Handleiding Overheidstarieven 2017. In beide handleidingen zijn de integrale loonkosten weergegeven. De Handleiding Overheidstarieven 2017 gaat uit van een kostendekkend tarief per uur. In de Handleiding Overheidstarieven 2019 zijn de integrale loonkosten alleen weergegeven in productieve uren en contracturen. In dit onderzoek is uitgegaan van de productieve uren. De wijziging ten opzichte van de vorige handleiding wordt veroorzaakt door een andere berekening van de overheadkosten. In de Handleiding Overheidstarieven 2019 is aangesloten bij de actuele overheadkosten, waarin de kosten van shared service organisaties zijn opgenomen. In de Handleiding Overheidstarieven 2017 zijn de overheadkosten bepaald door een jaarlijkse indexatie van de overheadkosten uit 2005<sup>2</sup>.

Voor het berekenen van de totale kosten in de periode 2024 tot 2030 is rekening gehouden met een gemiddelde jaarlijkse indexatie van 1,22%. Dit is de gemiddelde afgeleide jaarmutatie van de consumentenprijsindex van het CBS voor de periode 2009 – 2019.

## 2.2 Juridische context

De label C-verplichting van kantoren is opgenomen in het Bouwbesluit 2012. In hoofdstuk 5 over de technische bouwvoorschriften in het kader van energiezuinigheid en milieu, afdeling 3, is in artikel 5.11 het volgende opgenomen:

- Lid 1: Het is vanaf 1 januari 2023 verboden om een kantoorgebouw in gebruik te nemen of te gebruiken zonder een geregistreerd energielabel als bedoeld in het Besluit energieprestatie gebouwen met een energie-index van 1,3 of beter.
- Lid 2: Het eerste lid is niet van toepassing op een kantoorgebouw met een gebruiksoppervlakte aan kantoorfuncties kleiner dan 50% van de totale gebruiksoppervlakte aan gebruiksfuncties van het gebouw waarvan het kantoorgebouw deel uitmaakt.
- Lid 3: Het eerste lid is niet van toepassing op een kantoorgebouw als de totale gebruiksoppervlakte aan kantoorfuncties en nevenfuncties daarvan in het kantoorgebouw of in het gebouw waarvan het kantoorgebouw deel uitmaakt kleiner is dan 100 m<sup>2</sup>.
- Lid 4: Het eerste lid is niet van toepassing op een kantoorgebouw dat behoort tot een categorie als bedoeld in artikel 2.2 van het Besluit energieprestatie gebouwen.
- Lid 5: Wanneer de maatregelen die nodig zijn om de in het eerste lid bedoelde energie-index te realiseren voor 1 januari 2023, een terugverdientijd hebben van meer dan 10 jaar worden maatregelen genomen die een terugverdientijd hebben tot en met 10 jaar. In die gevallen kan worden volstaan met de daarbij behorende energie-index.

### **Relatie met milieu- en energieregelgeving**

De label C-verplichting is opgenomen in het Bouwbesluit 2012 en is daarmee onderdeel van de gebouwgebonden- en activiteitgebonden regelgeving. Het onderwerp 'energie' heeft raakvlakken met milieuregelgeving, bijvoorbeeld als het gaat om de Energiebesparingsplicht, de Informatieplicht energiebesparing voor Wet milieubeheer-inrichtingen en

---

<sup>2</sup> Ministerie van BZK, Handleiding Overheidstarieven 2018.

de Europese Energie-Efficiency Richtlijn (EED). In deze paragraaf gaan we kort in op raakvlakken met andere energieregeling.

Op grond van artikel 2.15 uit het Activiteitenbesluit milieubeheer zijn bedrijven en instellingen die onder het Activiteitenbesluit milieubeheer vallen (zogenaamde type A- en B-inrichtingen) verplicht om alle energiebesparende maatregelen uit te voeren met een terugverdientijd van vijf jaar of minder (Energiebesparingsplicht). De Energiebesparingsplicht geldt voor alle inrichtingen met een jaarlijks elektriciteitsverbruik van minimaal 50.000 kWh of jaarlijks minimaal 25.000 kubieke meter aard-gasequivalenten<sup>3</sup>.

Met behulp van de Erkende Maatregelenlijst (EML) kunnen bedrijven voor hun bedrijfstak nagaan welke maatregelen zich mogelijk binnen vijf jaar terugverdienen. De erkende maatregelenlijsten gelden per sector<sup>4</sup> en zijn een hulpmiddel voor ondernemingen om aan de energiebesparingsverplichting te voldoen. Niet voor iedere bedrijfstak zijn erkende maatregelenlijsten voor besparing van energie vastgesteld. Voor kantoren is er wel een erkende maatregelenlijst.

De Informatieplicht energiebesparing is gerelateerd aan de Energiebesparingsplicht en houdt in dat bedrijven die onder de Energiebesparingsplicht vallen, rapporteren welke energiebesparende maatregelen zij hebben uitgevoerd. Om te voldoen aan de Informatieplicht dienden bedrijven een rapport voor 1 juli 2019 aan te leveren aan het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag bepaalt op basis van het rapport bij welke bedrijven controles worden uitgevoerd<sup>5</sup>.

De Europese Energie-auditplicht (EED) verplicht bedrijven met meer dan 250 medewerkers of een omzet van € 50 miljoen en meer en een balanstotaal van € 43 miljoen of meer om elke vier jaar een energie-audit te laten uitvoeren. Met de audit krijgen bedrijven inzicht in het eigen energieverbruik en in de energiebesparingsmogelijkheden. Het EED-auditverslag moet inzicht geven in de bestaande energiestromen, de belangrijkste factoren die het energieverbruik beïnvloeden, een berekening van de maximaal mogelijke energiebesparing en een beschrijving van de rendabele energiebesparingsmaatregelen. Bedrijven dienen het EED-auditverslag in bij RVO.nl, die belast is met het toezicht op de EED-auditplicht<sup>6</sup>. Het bevoegd gezag ontvangt een afschrift van de (goedgekeurde) rapportages.

## 2.3 Aantal kantoren

De energielabeldatabase van RVO.nl die in dit onderzoek is gebruikt, bevat onder meer de gebruiksfunctie en het meest recente energielabel. Dit is het energielabel wat als laatst door een energieadviseur is uitgegeven. In vergelijking met de andere gehanteerde bronnen, de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) en de WOZ-registratie, geeft de labelregistratie wat betreft de gebruiksfunctie het meest recente, bekende beeld van de huidige situatie. In het BAG staat de gebruiksfunctie zoals afgegeven volgens de bouwvergunning of, indien bekend, op basis van feitelijk gebruik. De WOZ-registratie gaat uit van de gebruiksfunctie volgens het feitelijk gebruik. In de praktijk blijkt dat de databases soms verschillen als het gaat om het type functie.

In de analyses van RVO.nl is, waar dit mogelijk was, uitgegaan van gebruiksfunctie volgens de labelregistratie. Als dit niet mogelijk was, omdat er geen energielabel is

<sup>3</sup> Voor stadsverwarming geldt een minimum van 870 gigajoule.

<sup>4</sup> Onder de Omgevingswet worden deze lijsten gekoppeld aan activiteiten en niet meer aan sectoren.

<sup>5</sup> Infomil, 'Informatieplicht energiebesparing', [link](#) en website RVO.nl, 'Informatieplicht voor bedrijven en instellingen', [link](#).

<sup>6</sup> Sira Consulting (2017), Evaluatie van de wettelijke verplichting energie-audits en Website RVO.nl, 'Energie-audit EED', [link](#).

geregistreerd, is uitgegaan van de WOZ-registratie. Als de WOZ-registratie niet bekend was, is gekeken naar de BAG.

Gezien de verschillen tussen de registratiebronnen zijn de cijfers die afkomstig zijn uit de analyses van RVO.nl en die in deze paragraaf worden genoemd, (de best mogelijke) schattingen van het aantal kantoren wat onder de label C-plicht valt.

### **Panden of verblijfsobjecten**

In de wettekst bij lid 1 wordt gesproken over kantoorgebouw. Het begrip kent meerdere interpretaties. Twee mogelijke interpretaties voor kantoren zijn 'verblijfsobjecten' of 'panden'. Een verblijfsobject is de kleinst mogelijke eenheid binnen een pand met een eigen toegang wat voor verschillende doeleinden gebruikt kan worden<sup>7</sup>. Op basis van het verblijfsobject bepalen energieadviseurs het energielabel. De labeldatabase volgt daarmee automatisch de registratie van het energielabel op verblijfsobjectniveau.

Een pand is de kleinst mogelijke zelfstandige bouwkundige en functionele eenheid die met de aarde is verbonden en is betreedbaar en afsluitbaar<sup>8</sup>. Een verschil tussen een pand en een verblijfsobject is dat binnen een pand zich meerdere verblijfsobjecten kunnen bevinden met al dan niet verschillende functies. Een voorbeeld is een pand met twee verblijfsobjecten, een kantoor en een verblijfsobject winkel.

Voor het bepalen van het aantal label C-plichtige kantoren is aangesloten bij de interpretatie verblijfsobject. In de artikelsgewijze toelichting bij de wijziging van het Bouwbesluit 2012 voor de label C-verplichting kantoorgebouwen volgt dat een kantoorgebouw 'een gebouw of gedeelte van een gebouw met één of meerdere kantoorfuncties en nevenfuncties' kan zijn. De label C-plicht kan daarmee ook voor een onderdeel van een gebouw<sup>9</sup> gelden. Daarnaast worden energielabels op het niveau van verblijfsobjecten afgegeven.

Verder is de gebruiksfunctie van een verblijfsobject van belang. Een gebruiksfunctie geeft de bestemming of de activiteit van een verblijfsobject weer. Een verblijfsobject kan meerdere gebruiksfuncties hebben. Om te bepalen of een verblijfsobject onder de label C-verplichting valt, is de kantoorfunctie van belang.

### **Label C-plichtige kantoren**

Een aantal kantoren zijn uitgezonderd van de label C-plicht. Dit betreft alle:

- Monumenten (rijksmonumenten, provinciale en gemeentelijke monumenten)
- Kantoren met een oppervlak van minder dan 100m<sup>2</sup> (inclusief nevenfuncties)
- Kantoren waarvan de kantooroppervlakte (exclusief nevenfuncties) minder dan 50% bedraagt
- Kantoren die die binnen twee jaar worden gesloopt, getransformeerd of onteigend

De inschattingen van RVO.nl laten zien dat er onder de kantoorpanden en combi-kantoorpanden circa 3.000 tot 3.400 monumenten zijn, waarvan circa 2.200 tot 2.500 rijksmonumenten en circa 800 tot 900 gemeentelijke monumenten<sup>10</sup>. Het aantal provinciale monumenten is verwaarloosbaar. Het aantal kantoorpanden wat binnen twee jaar gesloopt zal worden en bij RVO.nl bekend is op basis van de BAG, wordt geschat op 200 tot 220 kantoren. Het is niet bekend hoeveel kantoorpanden binnen twee jaar worden

---

<sup>7</sup> Definitie zoals gebruikt in de BAG. Bron: Website Logius, 'Begrip Verblijfsobject', [link](#).

<sup>8</sup> Definitie zoals gebruikt in de BAG. Bron: Website Logius, 'Begrip Pand', [link](#).

<sup>9</sup> Staatsblad, Besluit van 17 oktober 2018, houdende wijziging van het Bouwbesluit 2012 betreffende de labelverplichting voor kantoorgebouwen, Artikelsgewijze toelichting, [link](#).

<sup>10</sup> Voor het bepalen van het aantal monumenten heeft RVO.nl gebruikt gemaakt van de WOZ-database en de gegevens van de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed. Omdat beide bronnen verschillende aantallen monumenten rapporteren, heeft RVO.nl op basis van beide databronnen een zo goed mogelijke inschatting van het aantal monumenten gegeven. Kantoren die zowel een monumentenstatus hebben en een oppervlakte hebben van minder dan 100m<sup>2</sup>, zijn één keer meegeteld.



getransformeerd of onteigend. Het aantal kantoren wat op basis van de overige criteria (oppervlakte van minder dan 100m<sup>2</sup>, minder dan 50% kantooroppervlakte) naar verwachting uitvalt, is in onderstaande tabel toegelicht:

**Tabel 1.** Kantoren waarvoor de verplichting niet geldt

	<b>Minimaal</b>	<b>Maximaal<sup>11</sup></b>
Monumenten	3.000	3.400
Kantoren <100 m <sup>2</sup>	4.000	7.300
Geen 50% kantoor oppervlak	26.200	26.500
Voorgenomen sloop (zover bekend)	200	220

### **Grijs gebied**

Of een kantoor moet voldoen aan de label C-plicht is afhankelijk van het minimale oppervlak en het gedeelte kantooroppervlak. Voor een groot aantal kantoren zijn deze gegevens bekend en is duidelijk of zij onder de label C-plicht vallen of niet.

Voor een aantal kantoren is niet bekend of deze onder de label C-verplichting vallen. Dit zijn met name verblijfsobjecten met meerdere gebruiksfuncties (combinatiefuncties): verblijfsobjecten met één of meerdere verblijfsobjecten die naast de functie kantoor nog één of meerdere andere functie(s) hebben. Vanwege de gecombineerde gebruiksfuncties is op basis van de data niet altijd te bepalen of het kantoor wel of niet onder de label C-plicht valt. Het is bijvoorbeeld onbekend of de kantoorfunctie een hoofd- of nevenfunctie is en wat de oppervlakte van het kantoor is.

In de onderstaande figuur is weergegeven wat het minimale en maximale aantal kantoren is wat naar verwachting moet voldoen aan de label C-plicht. De minimale situatie betreft de verblijfsobjecten waarvan op basis van de beschikbare data blijkt dat zij voldoen aan de criteria en daarom onder de label C-verplichting vallen. Omdat dit mogelijk een onderschatting is van het aantal label C-plichtige kantoren, is ook een maximale situatie weergegeven. In de maximale situatie is de groep kantoren met combinatiefunctie (waarvan op basis van de data niet duidelijk is of zij onder de label C-verplichting vallen) meegemeld.

Voor de volledigheid is dit zowel voor panden als voor verblijfsobjecten weergegeven. In het verdere onderzoek zijn wij uitgegaan van verblijfsobjecten en is middels een bandbreedte aangegeven wat het minimaal en het maximum aantal kantoren is wat aan de label C-plicht moet voldoen.

<sup>11</sup> Of sprake is van een minimum of het maximum is afhankelijk van het feit of de label C-plicht ook geldt voor kantoren met een combinatiefunctie, zie daarvoor de tekst onder het kopje 'Grijs gebied'.

**Tabel 2.** Minimaal en maximaal aantal kantoren label C-plicht (afgerond op duizendtallen)

	<b>Panden</b>	<b>Verblijfsobjecten</b>
Totaal aantal kantoren	74.000	111.000
Minimaal aantal label C-plichtig	39.000	62.000
Grijs gebied (met name combi-kantoren)	10.000	14.000
Maximaal aantal label C-plichtig	49.000	76.000

#### **Overheidskantoren**

Ook overheidskantoren moeten aan de label C-plicht voldoen. Uit eerder onderzoek blijkt dat er circa 4.100 overheidskantoorpanden zijn<sup>12</sup>. Het is niet bekend hoeveel verblijfsobjecten dit zijn en welk deel hiervan moet voldoen aan label C. In de analyses van RVO.nl zijn alle kantoren geteld die aan label C moeten voldoen, inclusief overheidskantoren.

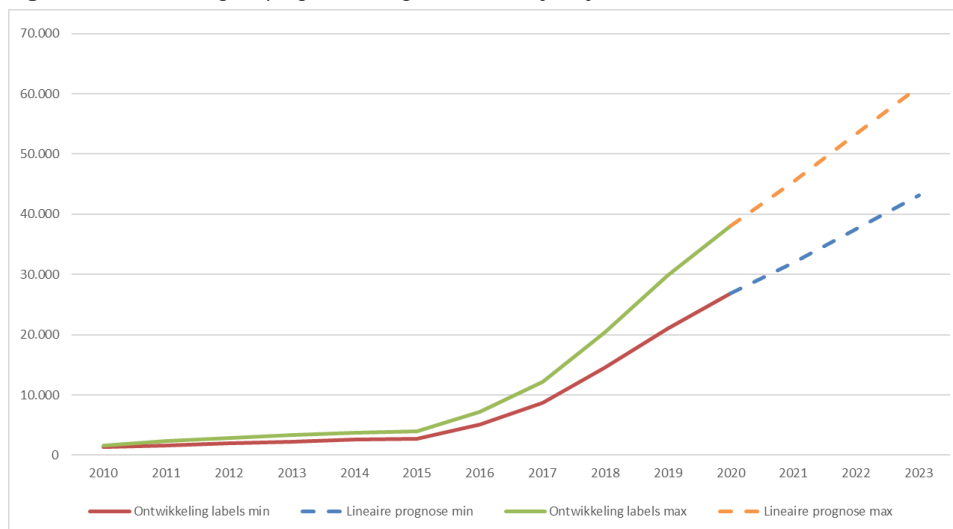
## **2.4 Ontwikkeling energielabels**

#### **Ontwikkelingen in energielabels**

Het aantal energielabels voor kantoren is de afgelopen jaren toegenomen, met name vanaf 2015. In onderstaande figuur is de ontwikkeling van de energielabels voor de label C-plichtige kantoren in de minimale en maximale situatie weergegeven. Dit betreft alle geregistreerde energielabels, zowel geregistreerde labels A, B of C, als geregistreerde labels D, E, F of G, voor de groep kantoren die onder de label-C plicht valt. Uitgaande van een gelijkblijvend aantal kantoren (geen rekening houdend met verdere sloop, transformaties, onteigeningen en nieuwbouw) zullen minimaal 61.850 kantoren en als het grijze gebied in aanmerking wordt genomen maximaal 75.720 kantoren aan de label C-plicht moeten voldoen in 2023. Tevens is de ontwikkeling van het aantal energielabels voor de periode vanaf 2020 geschetst bij lineaire progressie<sup>13</sup>. Hoe de toekomstige ontwikkelingen precies zullen verlopen, is op dit moment niet te voorspellen. Met behulp van lineaire progressie is geprobeerd een zo realistisch mogelijke inschatting te doen van het aantal kantoren wat wel en niet onder de handhaving in 2023 zal vallen. Andere wijzen van extrapolatie leiden tot onrealistische waarden, bijvoorbeeld de situatie dat er meer labels dan kantoren zijn.

<sup>12</sup> Sira Consulting (2017), Effectmeting wijziging Bouwbesluit 2012.

<sup>13</sup> Dit geeft een zo realistisch mogelijke prognose.

**Figuur 1.** Ontwikkeling en prognose energielabels verblijfsobjecten

Op basis van de extrapolatie heeft circa 30% van de kantoren in de minimale situatie in 2023 geen geregistreerd<sup>14</sup> energielabel. Naar verwachting beschikken in 2023 circa 43.300 kantoren over een geregistreerd energielabel. Circa 18.500 (30%) zullen niet beschikken over een geregistreerd energielabel.

Verhoudingsgewijs hebben kantoren met combinatiefunctie vaker een geregistreerd energielabel. De lineaire prognose voor het aantal kantoren zonder geregistreerd energielabel komt in de maximale situatie daarmee lager (op circa 19% van 76.000) uit. Het aantal kantoren met een geregistreerd energielabel in 2023 bedraagt dan ongeveer 81%, wat mogelijk een overschatting is. De kans is bijvoorbeeld aanwezig dat de eigenaar van een verblijfsobject met combinatiefunctie eerder met het bevoegd gezag in discussie zal gaan of zij onder de label C-plicht vallen of niet, waardoor eigenaren mogelijk zullen wachten met het aanvragen van een energielabel.

Een andere reden waarom het aantal kantoren met geregistreerd energielabel mogelijk anders kan uitvallen, zijn de verschillende uitgangspunten in de gebruikte databronnen. In de WOZ-database wordt vooral geregistreerd vanuit één gebruiksfunctie (wel of geen kantoor). Combinatiefuncties komen daarmee in de WOZ-database nauwelijks voor. Pas als een verblijfsobject in de energielabeldatabase van RVO.nl voorkomt, wordt meestal duidelijk of sprake is van een combinatiefunctie. Er is daarmee beperkt zicht op het aantal verblijfsobjecten met combinatiefunctie en daarmee ook op de ontwikkeling van de energielabels voor deze groep kantoren.

Om de hierboven beschreven redenen is in de prognose voor de maximale situatie, de situatie inclusief kantoren met combinatiefunctie, gerekend met een gemiddelde waarde van 25%<sup>15</sup> voor de kantoren die geen label hebben. Dit percentage ligt tussen de groei van de minimale situatie (verblijfsobjecten met alleen de gebruiksfunctie kantoor) en de maximale situatie bij lineaire progressie.

#### **Nieuwe bepalingmethode NTA 8800**

Het is belangrijk om rekening te houden met de veranderende bepalingmethode voor het vaststellen van energielabels: de NTA 8800. Als gevolg van de NTA 8800 in kWh/m<sup>2</sup>.jr. wijzigen per 1-1-2021 ook de energielabels voor kantoren. Met behulp van

<sup>14</sup> Een geregistreerd label in de RVO-analyse is tevens een geldig, dat wil zeggen niet verlopen, energielabel. Een afgegeven energielabel is na afgifte maximaal 10 jaar geldig. In deze schatting gaan we ervan uit dat alle energielabels die in de periode tot 2023 verlopen, opnieuw worden geregistreerd.

<sup>15</sup>  $(30\% + 19\%) / 2 \approx 25\%$ .

de door het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB) opgestelde klassenverdeling in 2023<sup>16</sup> is het aantal kantoren per labelklasse in 2023 voor de inijking bepaald. Vervolgens is op basis van onderzoek naar de verschuivingen die als gevolg van NTA 8800 optreden<sup>17</sup> de nieuwe klassenverdeling berekend. De resultaten zijn voor de minimum en maximum situatie opgenomen in tabel 3 en 4.

In de tabellen is te zien dat het aantal labels in de categorie A tot C toeneemt, terwijl het aantal labels in de labelklassen D tot F afneemt. Het aantal verblijfsobjecten met label G blijft na inijking ongewijzigd.

**Tabel 3.** Labelverschuivingen door NTA 8800 en inijking (minimale situatie)

Label	Minimale situatie			
	Voor inijking	Afname (-)	Toename (+)	Effect inijking
A	17.600	350	1.410	18.700
B	5.900	880	1.520	6.500
C	9.400	2.540	2.990	9.900
D	7.800	3.370	2.480	6.900
E	6.700	2.130	1.010	5.600
F	4.300	430	280	4.200
G	10.200	0	0	10.200
<b>Totaal</b>	<b>61.900</b>			<b>62.000<sup>18</sup></b>

**Tabel 4.** Labelverschuivingen door NTA 8800 en inijking (maximale situatie)

Label	Maximale situatie			
	Voor inijking	Afname (-)	Toename (+)	Effect inijking
A	21.600	430	1.730	22.900
B	7.200	1.080	1.860	8.000
C	11.500	3.110	3.670	12.100
D	9.600	4.120	3.030	8.500
E	8.200	2.610	1.240	6.800
F	5.300	530	350	5.100
G	12.500	0	0	12.500
<b>Totaal</b>	<b>75.900</b>			<b>75.900<sup>19</sup></b>

<sup>16</sup> EIB (2016), Verplicht energielabel voor kantoren, p. 16.

<sup>17</sup> Sira Consulting (2019), Lastenmeting wijziging energieprestatiemethode en inijking energielabels.

<sup>18</sup> Totaal wijkt door afronding iets af.

<sup>19</sup> Totalen wijken door afronding iets af.

### Aantal kantoren met geregistreerd en toereikend energielabel in 2023

De onderstaande tabel toont de verdeling van de kantoren die mogelijkwijs onder de label C-verplichting vallen naar energieprestatie. De verdeling in labeltypen is gebaseerd op cijfers van EIB.<sup>20</sup> Op basis van de historische gegevens uit de energielabeldatabase van RVO.nl is de lineaire ontwikkeling van het aantal geregistreerde energielabels A - C geschetst in 2023.

De onderstaande tabel vat samen voor welk deel van de kantoren gemeenten actie moeten ondernemen omdat zij geen geregistreerd en/of geen toereikend label hebben. De categorieën waarbij actie van gemeenten of omgevingsdiensten is vereist, zijn lichtrood gearceerd.

**Tabel 5.** Aantal geregistreerde en toereikende energielabels voor label-C-plichtige kantoren in 2023.

Label	Minimale situatie	Maximale situatie
Geregistreerd label A - C	35.000	47.700
Geregistreerd label D - G	8.300	9.100
Geen geregistreerd label	18.500	18.900
<b>Totaal aantal handhavings-situaties</b>	<b>26.800</b>	<b>28.000</b>

Uitgaande van de minimale situatie voldoen in 2023 naar verwachting circa 35.000 van de ongeveer 62.000 kantoren (57%) aan alle verplichtingen. Dit aantal is inclusief de kantoren van de overheid zelf. De resterende 26.800 kantoren (43%) voldoet vermoedelijk niet aan de energielabel C-verplichting. Uitgaande van de maximale situatie voldoen in 2023 naar verwachting circa 47.700 van de ongeveer 76.000 kantoren (63%) aan alle verplichtingen. Dit aantal is inclusief de kantoren van de overheid zelf. De resterende 28.000 kantoren (37%) voldoet vermoedelijk niet aan de energielabel C-verplichting in 2023.

Het is niet bekend welk deel van de kantoren zonder geregistreerd energielabel in de praktijk voldoet aan minimaal label C. Om aan te tonen dat het kantoor een label C of beter heeft, zal deze groep kantooreigenaren een energielabel moeten aanvragen en voldoet zij daarmee aan de label-C-plicht.

<sup>20</sup> Bron: 'Verplicht energielabel voor kantoren', EIB, 2016.

## 3 Lasten handhaving label C-plicht

Deze actualisatie is net als in het vorige onderzoek gebaseerd op de interventieladder van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) (zie bijlage II voor een beschrijving van de interventieladder). In het actualisatieonderzoek zijn voor elke trede van de interventieladder de lasteneffecten opnieuw berekend. Bij elke trede is uitgegaan van een minimumsituatie en een maximumsituatie, vanwege de verblijfsobjecten met meerdere functies. In paragraaf 4 gaan we in op de effecten die de hardheidsclausule tot gevolg heeft.

### 3.1 Voorbereiding en monitoring

#### 3.1.1 Beschrijving

De voorbereiding van de handhaving bestaat uit het kennisnemen van de nieuwe verplichting. Gemeenten zullen moeten bepalen of zij de taken voor de handhaving volledig zelf gaan uitvoeren of dat zij een deel hiervan zullen beleggen bij een omgevingsdienst. Als voor het laatste wordt gekozen, zullen er concrete afspraken met omgevingsdiensten moeten worden gemaakt. De afdeling Bouw bij gemeenten zal worden belast met de handhaving op label C bij kantoren. Respondenten geven aan dat het huidige bouwtoezicht primair gericht is op controle van bouwvergunningen en het voldoen aan de gestelde bouw- of brandveiligheidseisen. De kennis bij toezichthouders op het gebied van energiebesparing zal naar verwachting bij de meeste gemeenten beperkt aanwezig zijn. Het kan dan een logische keuze zijn om de taken uit te laten voeren door omgevingsdiensten. In beide gevallen zullen medewerkers opgeleid moeten worden om deze verandering in de regelgeving eigen te maken, (uitzondering)situaties te herkennen en het verdere handhavingstraject vorm te geven. Tevens zullen gemeenten gebruikmaken van bestaande handhavingsprotocollen om de werkwijze en prioriteiten te bepalen<sup>21</sup>.

Om zicht te krijgen op het aantal kantoren dat onder de label C-plicht valt, kunnen gemeenten en omgevingsdiensten gegevens downloaden uit de databases van RVO.nl<sup>22</sup>. Uit de interviews blijkt dat gemeenten en omgevingsdiensten vanuit de eigen systemen beperkt zicht hebben op het aantal label C-plichtige kantoren als zij geen taken voor de Informatieplicht energiebesparing uitvoeren. Vanuit de interviews ontstaat het beeld dat omgevingsdiensten en gemeenten die actief bezig zijn met de verduurzamingsopgave een deel van de kantoren in beeld hebben. Dit is dan meestal gebaseerd op de verplichtingen die vanuit milieu- en energieregelgeving gelden, maar betreft alleen de kantoren die aan de Informatieplicht energiebesparing moeten voldoen<sup>23</sup>.

Daarnaast zullen gemeenten en omgevingsdiensten informatie moeten verzamelen over de gemeentelijke en provinciale monumenten, verblijfsobjecten die binnen 2 jaar gesloopt, getransformeerd of onteigend worden. Het zal in de praktijk niet haalbaar zijn om vooraf informatie over voorgenomen sloop, transformatie of onteigening te verzamelen.

---

<sup>21</sup> Gemeenten zijn vrij in de keuze voor een handhavingsaanpak. In het vorige onderzoek hebben gemeenten aangegeven dat de meest waarschijnlijke situatie is dat zij bestaande handhavingsprotocollen zullen gebruiken voor het invullen van het toezicht op de label C-plicht. Ook in dit onderzoek is aangesloten bij deze situatie.

<sup>22</sup> Beschikbaar op [www.rvo.nl](http://www.rvo.nl).

<sup>23</sup> Dit betreft circa 10% van het aantal kantoren, die een oppervlakte van circa 65% vertegenwoordigen.

Andere voorbereidende werkzaamheden die plaatsvinden bij grote gemeenten (G32) en omgevingsdiensten, zijn het inlezen van de informatie in het eigen zaaksysteem en prioritering van de gegevens. Om de informatie in het eigen zaaksysteem over te zetten, is aanpassing van het zaaksysteem nodig. Ook zal prioritering van de handhaving plaatsvinden. In dit onderzoek is ervan uitgegaan dat dit met name gemeenten betreft waar veel mogelijke overtreders zijn. Zoals in het vorige onderzoek is aangegeven zullen gemeenten en omgevingsdiensten geen gebruikmaken van een apart monitoringssysteem, maar de eigen zaaksystemen en/of een Excel-lijst gebruiken.

### 3.1.2 Tijdsbesteding en kostenraming voor de voorbereiding van de handhaving

De werkzaamheden die gemeenten en omgevingsdiensten uitvoeren, betreffen kennisname en uitwisseling van de nieuwe verplichtingen, het nemen van een collegebeslissing voor een handhavingsscenario, het opstellen van een nieuw handhavingprotocol en het opleiden van medewerkers. De tijdsbesteding per gemeente bedraagt hiervoor ongeveer 158 uur<sup>24</sup> en per omgevingsdienst 584 uur<sup>25</sup>. Het verschil in tijdsbesteding wordt vooral veroorzaakt door het aantal op te leiden medewerkers, waarbij aangenomen is dat het aantal op te leiden medewerkers bij omgevingsdiensten hoger is dan bij gemeenten (gemeenten circa 1 persoon en omgevingsdiensten circa 4 personen). De verwachting is dat de opleiding zal bestaan uit een korte cursus die bestaat uit twee delen: een deel voorbereiding en een deel evaluatie. De externe opleidingskosten zijn voor gemeenten en omgevingsdiensten gelijk (twee keer circa €2.700 voor twee keer 1,5 dag opleiding). Zoals in het vorige onderzoek is aangegeven zullen middelgrote en grote gemeenten ook enkele personen opleiden die kunnen adviseren over de mogelijkheden die kantooreigenaren hebben om aan de verplichtingen te voldoen<sup>26</sup>. Bij uitvoering door omgevingsdiensten is er ook tijd gemoeid met het maken van afspraken tussen de omgevingsdiensten en de gemeenten over de uit te voeren taken.

BRZO- en IPPC-bedrijven vallen ook onder de label-C-plicht voor zover sprake is van een kantoor op de locatie. Er zijn circa 3.450 BRZO-bedrijven en IPPC-bedrijven<sup>27</sup>. Voor het onderzoek gaan we ervanuit dat op alle locaties kantoorruimte aanwezig zijn die groot genoeg zijn om onder de label-C-plicht te vallen. Voor dit type bedrijven is de provincie het bevoegd gezag en verantwoordelijk voor de uitvoering van het toezicht. De verwachting is dat provincies de taken zullen mandateren aan omgevingsdiensten. In dit onderzoek is er van uitgegaan dat provincies eenmalig extra kosten maken voor kennisname van de wijzigingen voor label C en het maken van afspraken met omgevingsdiensten. De tijdsbesteding voor kennisname door provincies bedraagt circa 35 uur. De kosten zijn in beide scenario's verwerkt.<sup>28</sup> Een gedetailleerd overzicht van de handelingen en tijdsbestedingen van beide scenario's is opgenomen in bijlage III.

De totale kosten voor organisatorische voorbereidingen en het in kaart brengen van overtreders bedragen naar schatting € 5,7 miljoen bij uitvoering door gemeenten (scenario

<sup>24</sup> Voor G32-gemeenten komen hier circa 56 uren en € 10.000 externe kosten bij voor het geschikt maken van de ICT-systemen en prioritering van de gegevens van RVO.nl.

<sup>25</sup> Hier komt circa 72 uren bij voor gemeenten, omdat zij een rol hebben in het verzamelen van aanvullende gegevens van (potentiële) overtreders, kennis zullen nemen van de verplichtingen, een keuze moeten maken voor een handhavingsscenario en afspraken zullen maken met omgevingsdiensten.

<sup>26</sup> Hierbij is aangenomen dat gemeenten met meer dan 500 kantoren gemiddeld 1 persoon zullen opleiden. Gemeenten met meer dan 1.000 kantoren zullen gemiddeld 2 personen opleiden. Aangenomen is dat omgevingsdiensten alle inspecteurs zullen opleiden. De opleidingskosten zijn voor gemeenten en omgevingsdiensten gelijk (circa €2.000 voor twee dagen opleiding).

<sup>27</sup> 'Aantallen vergunningplichtige inrichtingen 2010', SPPS consultants, september 2010 met correctie voor de voorbereiding van het aantal bedrijven dat onder de RIE valt op basis van 'Administratieve en bestuurlijke lasten Richtlijn Industriële Emissies', SIRA Consulting, 27 juni 2011.

<sup>28</sup> In het scenario dat de uitvoering door gemeenten wordt gedaan, is aangenomen dat circa 5,6% (minimum variant) of 4,6% (maximum variant) van de kosten door de provincies wordt gedragen.

1) en € 4,2 miljoen bij uitvoering door omgevingsdiensten (scenario 2). De onderstaande tabel geeft een overzicht van de geraamde kosten per onderdeel, waarbij onderscheid is gemaakt tussen uitvoering door gemeenten en uitvoering door omgevingsdiensten. De kosten voor de minimale en de maximale variant zijn in deze fase gelijk.

**Tabel 6.** Overzicht van de kosten voor organisatorische voorbereidingen en monitoring.

Onderdeel	Uitvoering door gemeenten	Uitvoering door omgevingsdiensten
Organisatorische voorbereiding (kennisname afspraken, opleiding en uitwerken handhavingprotocol)	€ 4.667.800	€ 2.989.200
In kaart brengen overtreders	€ 925.300	€ 1.147.100
<b>Totale kosten</b>	<b>€ 5.593.100</b>	<b>€ 4.136.300</b>

## 3.2 Preventieve aanpak

### 3.2.1 Beschrijving

In de preventieve aanpak zijn de belangrijkste instrumenten communicatie en stimuleringsmaatregelen. Het doel is kantooreigenaren waar het kantoor nog niet voldoet aan de label C-plicht, te stimuleren om verduurzamingsmaatregelen te nemen. Om aan te tonen dat een kantoor voldoet aan minimaal label C, is een geregistreerd energielabel vereist.

Respondenten geven aan dat de voorkeur uitgaat naar de preventieve aanpak en het voorkomen van formele handhaving. Ook moeten bedrijven in de gelegenheid worden gesteld om maatregelen te kunnen nemen. Het bevoegd gezag heeft vaak vanuit de Energiebesparingsplicht en de Informatieplicht energiebesparing al contact met bedrijven. Energiebesparende maatregelen die in dat kader genomen worden kunnen ook helpen om aan label C te voldoen zonder dat verdere aanpassing van het kantoor nodig is. Als bedrijven maatregelen treffen voor de Energiebesparingsplicht kan in sommige situaties de benodigde inspanning relatief beperkt zijn. Respondenten geven aan dat het in principe voor elk kantoor mogelijk is om tot minimaal label C te komen. De terugverdientijd van de maatregelen zal per type kantoor verschillen. Ook zetten sommige gemeenten in op voorlichting middels bijeenkomsten.

Respondenten geven aan dat landelijke communicatie vanuit de overheid kan helpen om kantooreigenaren te informeren over de label C-plicht en de bewustwording op dit vlak te vergroten. Dit kan het werk voor gemeenten of omgevingsdiensten vergemakkelijken. Of de beslisboom en infographic het aantal vragen van kantooreigenaren doet afnemen, zal de praktijk moeten uitwijzen. Respondenten geven aan dat door de informatie van RVO.nl over een verplicht label C het aantal vragen kan afnemen, maar dat specifieke situaties mogelijk leiden tot extra vragen. Het is niet duidelijk hoeveel kantooreigenaren vragen zullen stellen aan RVO.nl. Gezien de onduidelijke gevolgen die de landelijke informatievoorziening over label C kan hebben, is het effect niet gekwantificeerd. Belangrijk is om in de communicatie richting de kantooreigenaren het bestaan van deze beslisboom bekend te maken.

### 3.2.2 Tijdsbesteding en kostenraming voor de preventieve aanpak

De werkzaamheden die gemeenten en omgevingsdiensten uitvoeren, betreffen het inrichten van een pagina op de gemeentelijke website, het plaatsen van advertenties in huis-aan-huisbladen en het organiseren van informatiebijeenkomsten. De tijdsbesteding voor gemeenten bedraagt circa 28 uur. In het scenario omgevingsdiensten is de



tijdsbesteding voor de informatiebijeenkomst voor omgevingsdiensten per individuele gemeente 4 uur, waarbij gemeenten de overige werkzaamheden zullen uitvoeren. De externe kosten voor het plaatsen van advertenties (€ 300) en zaalhuur (€ 500) zijn in beide scenario's gelijk. Ter voorbereiding zullen omgevingsdiensten gemeenten een informatiepakket toesturen. De tijdsbesteding per omgevingsdienst bedraagt in totaal 40 uur. Per saldo is de tijdsbesteding bij het voorbereiden van de communicatie-uitingen voor omgevingsdiensten iets lager, omdat omgevingsdiensten profiteren van enkele schaalvoordelen. Een gedetailleerd overzicht van de handelingen en tijdsbestedingen van beide scenario's is opgenomen in bijlage III.

De totale kosten voor de preventieve aanpak bedragen naar schatting € 1,0 miljoen bij uitvoering door gemeenten (scenario 1) en € 0,9 miljoen bij uitvoering door omgevingsdiensten (scenario 2). De onderstaande tabel geeft een overzicht van de geraamde kosten per onderdeel, waarbij onderscheid is gemaakt tussen uitvoering door gemeenten en uitvoering door omgevingsdiensten. De kosten voor de minimale en de maximale variant zijn in deze fase gelijk.

**Tabel 7.** Overzicht van de kosten voor de preventieve aanpak.

Onderdeel	Uitvoering door gemeenten	Uitvoering door omgevingsdiensten
Communicatie en voorlichting	€ 968.400	€ 882.000
<b>Totale kosten</b>	<b>€ 968.400</b>	<b>€ 882.000</b>

## 3.3 Correctieve aanpak

### 3.3.1 Beschrijving

Met de gegevens die gemeenten of omgevingsdiensten van RVO.nl hebben gekregen, kunnen gemeenten en omgevingsdiensten de doelgroep van de handhaving bepalen. In het vorige onderzoek is aangegeven dat gemeenten en omgevingsdiensten waarschijnlijk kantooreigenaren zullen aanschrijven, omdat veel potentiële overtreders op een brief zullen reageren. Op basis van het huidige onderzoek is de verwachting dat 30% van de handhavingssituaties kan worden voorkomen door de aanschrijving, waarna er in de minimale situatie nog circa 18.800 situaties resteren. In de maximale situatie bedraagt het aantal handhavingssituaties circa 19.600. Naar verwachting is het verzenden van informatiebrieven vooral effectief bij eigenaren die een kantoor hebben met toereikende energieprestaties, maar nog geen energielabel hebben geregistreerd.

Als eigenaren niet reageren op de aanschrijving kan de gemeente contact opnemen met de eigenaren, waarbij zoveel mogelijk wordt aangesloten bij bestaande contactmomenten. Vanuit het Activiteitenbesluit milieubeheer is er bijvoorbeeld al contact met eigenaren. Op basis van dit onderzoek is de verwachting dat circa 10% van de eigenaren actie onderneemt na het persoonlijk contact met de gemeente. Het aantal handhavingssituaties neemt hiermee af tot 16.900 in de minimale situatie en 17.600 in de maximale situatie. Respondenten in dit onderzoek geven aan dat gemeenten en omgevingsdiensten de label C-plicht waar mogelijk zullen integreren in het contact wat zij al met kantooreigenaren hebben. Een locatiebezoek zal hiervan onderdeel uitmaken. De gemeente of omgevingsdienst gaat in gesprek met kantooreigenaren om de mogelijkheden voor energiebesparing te bespreken. Waar mogelijk wordt aangesloten bij de plannen die eigenaren hebben opgesteld in het kader van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Ook wordt gewezen op de economische voordelen voor de kantooreigenaar zelf, zoals kostenbesparing.

Tijdens het gesprek maakt het bevoegd gezag afspraken met de kantooreigenaar over de te nemen maatregelen. Sommige eigenaren zullen bijvoorbeeld de voorkeur hebben om op een natuurlijk moment investeringen doen. Respondenten geven aan hiervoor de ruimte te geven, zeker als de ambities hoger liggen dan label C. Een eigenaar die een A-label ambieert zou hier volgens de respondenten meer tijd voor moeten krijgen. Ook kunnen de gemaakte afspraken per brief worden bevestigd.

### 3.3.2 Tijdsbesteding en kostenraming voor de correctieve aanpak

De werkzaamheden die gemeenten en omgevingsdiensten uitvoeren voor de correctieve aanpak, bestaan uit het verzamelen van de informatie over mogelijk overtreders bij RVO.nl en het overzetten van deze informatie in het eigen registratiesysteem, een inventarisatie van (potentiële) overtreders en het aanschrijven van deze groep. De verwachte tijdsbesteding voor gemeenten bedraagt hiervoor circa 36 uur en voor omgevingsdiensten ongeveer 54 uur. De verschillen in tijdsbesteding ontstaan doordat omgevingsdiensten de werkzaamheden voor meerdere gemeenten en daarmee voor een grotere groep mogelijke overtreders uitvoeren. Omgevingsdiensten profiteren hier van hun schaal-grootte. Dit voordeel wordt iets afgezwakt door de hogere reistijd die omgevingsdiensten hebben als zij locatiebezoeken afleggen (1,5 uur voor gemeenten en 2 uur voor omgevingsdiensten). Een gedetailleerd overzicht van de handelingen en tijdsbestedingen van beide scenario's is opgenomen in bijlage III.

De totale kosten voor de correctieve aanpak bedragen naar schatting € 2,0 miljoen bij uitvoering door gemeenten (scenario 1) en tussen de € 2,1 miljoen en € 2,2 miljoen bij uitvoering door omgevingsdiensten (scenario 2). Ondanks het verschil in tijdsbesteding zijn de verschillen tussen de beide scenario's beperkt, wat wordt verklaard door de hogere uurtarieven van omgevingsdiensten. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de geraamde kosten per onderdeel, waarbij onderscheid is gemaakt tussen uitvoering door gemeenten en uitvoering door omgevingsdiensten in zowel de minimale als de maximale variant.

**Tabel 8.** Overzicht van de kosten voor de correctieve aanpak.

Onderdeel	Uitvoering door gemeenten		Uitvoering door omgevingsdiensten	
	Minimaal	Maximaal	Minimaal	Maximaal
Verzenden van informatiebrieven	€ 1.046.800	€ 1.058.300	€ 509.700	€ 526.100
Contact opnemen met eigenaren	€ 932.500	€ 972.200	€ 1.607.400	€ 1.675.800
<b>Totale kosten</b>	<b>€ 1.979.300</b>	<b>€ 2.030.500</b>	<b>€ 2.117.100</b>	<b>€ 2.201.900</b>

## 3.4 Repressieve aanpak

### 3.4.1 Beschrijving

Als de verplichting in 2023 in werking treedt, kunnen gemeenten of omgevingsdiensten starten met de formele handhaving. De meeste gemeenten en omgevingsdiensten zijn nog niet begonnen aan de voorbereidingen voor de handhaving op label C. Ook moeten eigenaren de tijd krijgen om maatregelen te treffen.

De percentages in de onderstaande handhavingstappen zijn gebaseerd op interviews met respondenten. Aan respondenten is de vraag gesteld of de gehanteerde percentages voor de verschillende interventies zoals gehanteerd in het vorige onderzoek nog steeds realistisch zijn. Naast de Inspectie Leefomgeving en Transport zijn vertegenwoordigers van

omgevingsdiensten en gemeenten gesproken. Enkele respondenten gaven aan geen inschatting te kunnen maken. De voorliggende percentages zijn daarom de op dit moment best mogelijke inschattingen.

De voorkeur ligt bij het toepassen van de last onder dwangsom. Een last onder dwangsom is effectief en is bedoeld om de situatie te herstellen. Het proces van een last onder dwangsom is als volgt:

1. Verzenden van een formele aankondigingsbrief last onder dwangsom. Overtreders krijgen een brief waarin de gemeente met redenen omkleed aankondigt last onder dwangsom te gaan toepassen. Respondenten schatten in dat 85% van de eigenaren overgaan tot het nemen van maatregelen<sup>29</sup>. De verwachting is dat eigenaren die niet overgaan tot het nemen van maatregelen zich voornamelijk zullen beroepen op de uitzonderingscriteria, waaronder het criterium van 50% kantooroppervlak en de hardheidsclausule. Respondenten geven aan dat deze maatregel veelal effectief is, omdat het voor vrijwel elk kantoor mogelijk is om tot label C te komen. Het aantal handhavingsgevallen daalt hiermee van circa 16.900 tot circa 2.500 in de minimale situatie en in de maximale situatie van circa 17.600 tot circa 2.600.
2. Indienen van een zienswijze. Tegen de aankondigingsbrief last onder dwangsom kunnen eigenaren een zienswijze indienen, waarop de gemeente moet reageren. De verwachting is dat circa 75% van de eigenaren die niet overgaan tot het nemen van maatregelen een zienswijze zal indienen, ofwel circa 1.875 zienswijzen in de minimale situatie en circa 1.950 in de maximale situatie.
3. Afhandelen van bezwaren. Eigenaren die het niet eens zijn met de reactie van de gemeente op de zienswijze kunnen een bezwaar indienen tegen de last onder dwangsom. Hierbij kan een beroep gedaan worden op de hardheidsclausule. Onderdeel van het afhandelen van de bezwaren is een hoorzitting.

Respondenten schatten het aantal beroepen op de hardheidsclausule verschillend in:

- Sommige respondenten geven aan dat vrijwel alle kantooreigenaren in deze fase zich zullen beroepen op de hardheidsclausule. Eigenaren zullen rationeel te werk gaan en zich beroepen op de hardheidsclausule als de maatregelen niet binnen tien jaar zijn terug te verdienen. Ook zullen kantooreigenaren zich beroepen op de andere criteria, bijvoorbeeld 50% kantooroppervlak, voorgenomen sloop, transformatie of onteigening.
- Andere respondenten geven aan dat de hardheidsclausule nauwelijks tot extra bezwaarschriften zal leiden, omdat label C goed te halen is. Ook is de terugverdiendtijd van de te nemen maatregelen met tien jaar lang, waardoor de investeringen ruim binnen de gestelde termijn worden terugverdiend. Als gevolg hiervan zullen er weinig kantoren zijn die voor de hardheidsclausule in aanmerking komen.

Beide inschattingen lijken een over- of onderschatting. Op basis van de inschattingen van respondenten is een gemiddelde berekend, waarbij 50% van de overgebleven handhavingssituaties een bezwaar zal indienen, waarbij veelal een beroep op de hardheidsclausule wordt gedaan. Het daadwerkelijk aantal bezwaren zal in de praktijk variëren. In de minimale situatie is geschat dat het aantal bezwaren circa 940 bedraagt en in de maximale situatie ongeveer 980.

Van belang is het aantal bezwaren wat toegekend wordt. Het is niet duidelijk welk deel van deze situaties zal worden toegekend. Voor dit onderzoek is ervan uitgegaan

---

<sup>29</sup> De recent ingevoerde Informatieplicht laat zien dat de naleving 50% tot 60% is en daarmee lager. Dit naleefpercentage betreft de Informatieplicht zelf en niet de uitvoering van de verplichte maatregelen. De Informatieplicht betreft een administratieve verplichting. De label-C-plicht betreft een inhoudelijke verplichting. De toekomst zal moeten uitwijzen hoe dit percentage zich verhoudt tot de verwachte naleving van 85%.

dat 50% van de aankondigingen van dwangsommen worden ingetrokken. Het aantal toegekende bezwaren in de minimale situatie bedraagt ongeveer 470 en in de maximale situatie ongeveer 490.

In dit onderzoek is ervan uitgegaan dat na het afhandelen van bezwaren, circa 75% van de betrokken eigenaren overgaat tot actie. Het aantal resterende handhavingssituaties is circa 350 in de minimale situatie en circa 370 in de maximale situatie. De groep die geen zienswijze heeft ingediend (630 of 650 handhavingssituaties) moet hierbij worden opgeteld. Er resteren dan ongeveer 980 (minimale situatie) tot 1.020 handhavingssituaties (maximale situatie).

4. Opleggen last onder dwangsom. Nadat de bezwaren zijn ingediend en beoordeeld, gaat de gemeente over tot het opleggen van de last onder dwangsom. De verwachting is dat 75% van de eigenaren overgaat tot het nemen van maatregelen. Het aantal handhavinggevallen daalt hiermee in de minimale situatie tot circa 250 en tot 260 in de maximale situatie.
5. Innen van de dwangsom. Als het bezwaar wordt afgewezen en de eigenaar onderneemt nog steeds geen actie om te gaan naleven, dan wordt een inningsbureau ingeschakeld om de dwangsom te innen.
6. Afhandelen van bezwaren. Eigenaren hebben opnieuw de mogelijkheid om in bezwaar te gaan tegen de hoogte van de boete. Dit bezwaar kan zowel inhoudelijk zijn als tegen de hoogte van de boete. Nadat de bezwaren zijn afgehandeld, kan over worden gegaan tot inning van de dwangsom. Enkele respondenten geven hierbij aan dat het daadwerkelijk innen van de dwangsom soms achterwege gelaten wordt.

Als ook dwangsommen niet leiden tot naleving van de label C-verplichting kan het bevoegd gezag overgaan tot sluiting van het kantoor. De verwachting is dat dit slechts incidenteel zal gebeuren.

In onderstaande tabel zijn de handhavingssituaties, inclusief effectiviteitspercentages, per interventie samengevat.

**Tabel 9.** Overzicht handhavingssituaties en effectiviteit per interventie.

<b>Interventie op basis van de interventieladder</b>	<b>Situaties vóór de interventie</b>	<b>Effectiviteit interventie</b>	<b>Resterende situaties</b>
Brief van de gemeente	26.800 – 28.000	30%	18.800 – 19.600
Persoonlijk contact met gemeente	18.800 – 19.600	10%	16.900 – 17.600
Brief voornemen last onder dwangsom	16.900 – 17.600	85%	2.500 – 2.600
Zienswijzen en bezwaren	2.500 – 2.600	~60% <sup>30</sup>	980 – 1.020
Opleggen dwangsom	980 – 1.020	75%	250 – 260
Innen dwangsom	250 – 260	100%	0

<sup>30</sup> Van de resterende 2.000 -2.200 situaties dient 75% een zienswijze in. Dit betreft 1.500 tot 1.650 zienswijzen. Vervolgens zal 50% van deze groep ook een bezwaar indienen. Dit resulteert in circa 750 – 830 bezwaren. De verwachting is dat 50% van de bezwaren wordt toegekend. Dit betreft circa 375 -415 toegekende bezwaren. De handhaving voor deze groep wordt hiermee beëindigd. Op de overige groep die een zienswijze heeft ingediend, blijft de handhaving van toepassing: circa 1.125 – 1.235 situaties en is de verwachting dat 75% van de eigenaren na het indienen van zienswijzen en/of bezwaren tot actie overgaat. Er resteren dan 280 – 310 situaties. De groep die geen zienswijze heeft ingediend, circa 500 – 550 situaties, moet hierbij worden opgeteld. Er resteren dan circa 800 – 850 situaties.

### 3.4.2 Tijdsbesteding en kostenraming repressieve aanpak

De uitvoering van de werkzaamheden zijn in beide scenario's vergelijkbaar. De in paragraaf 3.4.1 beschreven werkzaamheden kosten gemeenten circa 91 uur en omgevingsdiensten circa 109 uur. De belangrijkste tijdsbestedingen worden veroorzaakt door het opstellen van een waarschuwingsbrief (circa 16 uur) en een formele aankondigingsbrief last onder dwangsom (circa 24 uur), discussie over de uitzonderingscriteria of hardheidsclausule (circa 16 uur) en het afhandelen van bezwaren (circa 12 uur). Ook bij het voorbereiden van de handhaving profiteren omgevingsdiensten per saldo van de schaalgrootte. Een gedetailleerd overzicht van de handelingen en tijdsbestedingen van beide scenario's is opgenomen in bijlage III.

De totale kosten voor de repressieve aanpak bedragen naar schatting tussen de € 3,9 miljoen en € 4,1 miljoen bij uitvoering door gemeenten (scenario 1) en circa € 4,4 miljoen tot € 4,6 miljoen bij uitvoering door omgevingsdiensten (scenario 2). Ondanks de hogere uurtarieven van omgevingsdiensten, zijn de kosten voor omgevingsdiensten iets lager dan de kosten voor gemeenten. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de geraamde kosten per onderdeel, waarbij onderscheid is gemaakt tussen uitvoering door gemeenten en uitvoering door omgevingsdiensten in zowel de minimale als de maximale variant.

**Tabel 10.** Overzicht van de kosten voor de repressieve aanpak.

Opleggen van dwangsommen	Uitvoering door gemeenten		Uitvoering door omgevingsdiensten	
	Minimaal	Maximaal	Minimaal	Maximaal
Opleggen van dwangsommen	€ 3.949.400	€ 4.066.900	€ 4.392.100	€ 4.568.200
<b>Totale kosten</b>	<b>€ 3.949.400</b>	<b>€ 4.066.900</b>	<b>€ 4.392.100</b>	<b>€ 4.568.200</b>

## 3.5 Monitoring

Na 2023 moeten alle kantoren beschikken over een geregistreerd en toereikend energielabel. Als gevolg van de geldigheidsduur van maximaal 10 jaar, zal een deel van de energielabels jaarlijks verlopen. Dit is met name het geval bij kantoren die minder vaak dan eens per 10 jaar van eigenaar of huurder wisselen. Het betreft in de minimale situatie circa 2.100 kantoren per jaar en in de maximale situatie circa 2.600 kantoren per jaar.<sup>31</sup>

### Monitoren van de geregistreerde energielabels

Het is mogelijk dat aanpassingen aan kantoren ertoe leiden dat de energieprestaties van de kantoren achteruit gaan, bijvoorbeeld als een defecte warmtepomp wordt vervangen door een reguliere, veel goedkopere verwarmingsinstallatie. Hoewel dit vermoedelijk incidenten zijn, zullen gemeenten en omgevingsdiensten de naleving van de energielabel C-plicht wel structureel moeten monitoren.

**Gemeenten en omgevingsdiensten kunnen op basis van de RVO.nl energielabeldatabase inzien welke energielabels niet langer geldig zijn. Voor het actualisatie-onderzoek is ervan uitgegaan dat gemeenten en omgevingsdiensten de database tweemaal per jaar zullen raadplegen in de periode van 2023 tot 2030. De periode daarna is in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. Correctief optreden bij overtreders**

<sup>31</sup> 'Effectmeting wijzigingen Bouwbesluit 2012 - Drijvende bouwwerken, milieuprestatiegrenzen en de label C-plicht voor kantoren', Sira Consulting, 2017.

Net als in het vorige onderzoek is in dit actualisatie-onderzoek ervan uitgegaan dat in deze situaties doorgaans kan worden volstaan met het conform de correctieve aanpak aanschrijven van de eigenaren. In enkele gevallen kan een bedrijfsbezoek nodig zijn.

Naar verwachting is het aantal situaties waarin de monitoring leidt tot repressieve of resultatieve handhaving verwaarloosbaar, aangezien de meeste kantoren in een eerder stadium al voldeden aan de energieprestatie-eisen. De eigenaren kunnen doorgaans volstaan met het aanvragen van een nieuw energielabel.

### Tijdsbesteding en kostenraming voor monitoring

De werkzaamheden die gemeenten en omgevingsdiensten uitvoeren voor de monitoring, hebben te maken met het verzamelen van de informatie over mogelijk overtreders bij RVO.nl en het overzetten hiervan in het eigen registratiesysteem. De verwachte tijdsbesteding voor gemeenten bedraagt hiervoor circa 10 uur en voor omgevingsdiensten ongeveer 12 uur. De inventarisatie van (potentiële) overtreders en het aanschrijven van deze groep kost gemeenten circa 4 uur en 45 minuten en omgevingsdiensten 12 uur en 45 minuten. De verschillen in tijdsbesteding ontstaan doordat omgevingsdiensten de werkzaamheden voor meerdere gemeenten en daarmee voor een grotere groep mogelijke overtreders uitvoeren. Per saldo profiteren omgevingsdiensten van hun schaal-grootte en zijn de kosten bij gemeenten, ondanks de hogere uurtarieven van omgevingsdiensten, ruim tweemaal zo hoog. Een gedetailleerd overzicht van de handelingen en tijdsbestedingen van beide scenario's is opgenomen in bijlage III.

De totale kosten voor de monitoring tussen 2023 en 2030 bedragen in zowel de minimale als de maximale variant naar schatting € 1,9 miljoen bij uitvoering door gemeenten (scenario 1). Bij uitvoering door omgevingsdiensten bedragen de kosten circa € 0,9 miljoen tot circa € 1,0 miljoen (scenario 2). De onderstaande tabel geeft een overzicht van de geraamde kosten per onderdeel, waarbij onderscheid is gemaakt tussen uitvoering door gemeenten en uitvoering door omgevingsdiensten. De kosten voor de minimale en de maximale variant zijn in deze fase gelijk.

**Tabel 10.** Overzicht van de kosten voor monitoring tussen 2023 en 2030

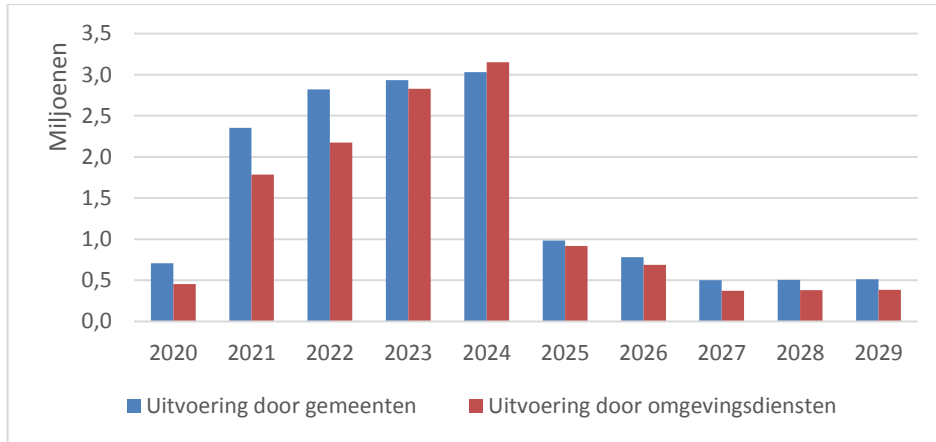
Onderdeel	Uitvoering door gemeenten		Uitvoering door omgevingsdiensten	
	Minimaal	Maximaal	Minimaal	Maximaal
Monitoren van toereikendheid labels	€ 718.700	€ 718.700	€ 396.700	€ 396.700
Correctief optreden bij overtreders	€ 1.151.400	€ 1.173.900	€ 527.900	€ 559.200
<b>Totale kosten</b>	<b>€ 1.870.100</b>	<b>€ 1.892.600</b>	<b>€ 924.600</b>	<b>€ 955.900</b>

## 3.6 Spreiding uitvoeringslasten

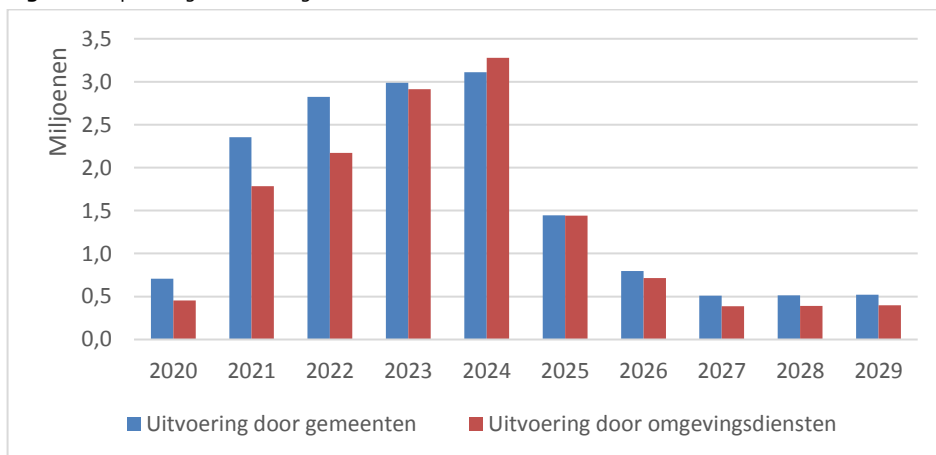
De kosten zijn niet uniform over de tijd verspreid. Omdat gemeenten nog niet of beperkt gestart zijn met de voorbereiding op de handhaving voor de label C-plicht zijn de (relatief lage) kosten voor de jaren 2018 en 2019 verschoven naar 2020. In de periode van 2020 tot en met 2022 maken gemeenten of omgevingsdiensten veel kosten voor opleiding en voorbereiding en de preventieve aanpak. De correctieve en repressieve kosten zullen met name in de jaren 2023 en 2024 optreden.

De onderstaande figuren geven een indicatief overzicht van de spreiding van de kosten in de tijd, inclusief indexatie. Er is onderscheid gemaakt tussen de scenario's voor gemeenten en omgevingsdiensten. De figuur loopt tot 2030.

**Figuur 2.** Spreiding handhavingslasten 2020-2030 minimale variant.



**Figuur 3.** Spreiding handhavingslasten 2020-2030 maximale variant.



## 4 Conclusies

### De totale kosten voor handhaving bedragen tussen € 13,1 en € 15,8 miljoen

Als rekening wordt gehouden met indexatie bedragen de totale kosten voor gemeenten, als zij de handhaving zelf uitvoeren, naar verwachting tussen de € 15,1 en € 15,8 miljoen. Het verschil met de uitvoering door omgevingsdiensten bedraagt circa € 1,8 tot € 2,0 miljoen. Het verschil wordt veroorzaakt door de schaalvoordelen waarvan omgevingsdiensten profiteren. Zij hoeven minder personeel op te leiden en kunnen met name preventieve en correctieve taken efficiënter uitvoeren<sup>32</sup>.

Naar verwachting zal een deel van de gemeenten ervoor kiezen om de taken zelf uit te voeren en een ander deel zal de taken beleggen bij de omgevingsdienst. De werkelijke uitvoeringslasten zullen hiermee tussen de twee uitersten in liggen.

Tabel 11. Totaaloverzicht van de kosten voor handhaving tussen 2020 en 2030 (incl. indexatie).

Onderdeel	Uitvoering door gemeenten		Uitvoering door omgevingsdiensten	
	Minimaal	Maximaal	Minimaal	Maximaal
Vorbereidingen	€ 5.772.677	€ 5.772.677	€ 4.274.406	€ 4.274.406
Preventieve aanpak	€ 1.000.661	€ 1.000.661	€ 911.383	€ 911.383
Correctieve aanpak	€ 2.100.704	€ 2.155.044	€ 2.246.956	€ 2.336.957
Repressieve aanpak	€ 4.222.477	€ 4.785.484	€ 4.695.787	€ 5.375.359
Reputatieve aanpak	0	0	0	0
Monitoring	€ 2.036.371	€ 2.060.871	€ 1.006.806	€ 1.040.889
<b>Totale kosten 2020 - 2030</b>	<b>€ 15.132.890</b>	<b>€ 15.774.738</b>	<b>€ 13.135.338</b>	<b>€ 13.938.995</b>

### In de periode van 2022 tot 2024 worden de meeste kosten gemaakt

De kosten zijn niet uniform over de tijd verspreid. Omdat gemeenten nog niet of beperkt gestart zijn met de voorbereiding op de handhaving voor de label C-plicht zijn de kosten deels verschoven naar latere jaren. In de periode van 2020 tot en met 2022 maken gemeenten of omgevingsdiensten veel kosten voor opleiding en voorbereiding. De correctieve en repressieve kosten zullen met name in de jaren 2023 en 2024 optreden.

### De in te zetten capaciteit voor handhaving ligt tussen de 87en 121 fte

In het scenario waarin gemeenten de handhaving geheel zelf uitvoeren, worden in totaal circa 121 tot 123 manjaren ingezet in de periode van 2020 tot 2030. Bij uitvoering door de omgevingsdiensten zijn in dezelfde periode ongeveer 87 tot 89 manjaren nodig. De verschillen tussen de minimale en maximale situatie per scenario zijn beperkt. De tijdsbesteding is hieronder toegelicht.

<sup>32</sup> De organisatie en bedrijfsvoering van omgevingsdiensten is al ingericht op het bezoeken van bestaande bedrijven.



**Tabel 12.** Tijdsbesteding handhavingstaken per scenario in uren.

Onderdeel	Uitvoering door gemeenten		Uitvoering door omgevingsdiensten	
	Minimaal	Maximaal	Minimaal	Maximaal
Vorbereiding	41.276	41.276	40.411	40.411
Uitvoering	130.262	133.092	83.132	86.042
<b>Totale uren</b>	<b>171.538</b>	<b>174.368</b>	<b>123.543</b>	<b>126.453</b>

## Bijlagen bij rapportage:

Actualisatie handhavingslasten energielabel C-verplichting kantoren

I	Projectorganisatie	27
II	Handhaving op basis van de interventieladder	28
III	Handelingen StandaardKostenModel	31

## I Projectorganisatie

Het project is uitgevoerd door Sira Consulting in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Bij het onderzoek was een begeleidingscommissie betrokken, bestaande uit vertegenwoordigers van gemeenten en omgevingsdiensten. De rol van de begeleidingscommissie was het begeleiden van het proces en het inhoudelijk bespreken van de resultaten. Hiertoe is de begeleidingscommissie vier maal samengekomen. Tijdens deze bijeenkomsten is het plan van aanpak besproken met de werkwijze en uitgangspunten van het onderzoek, zijn de tussenresultaten gepresenteerd en bediscussieerd en is het concept eindrapport besproken.

Uiteraard zijn de uitkomsten van dit onafhankelijke onderzoek uitsluitend de verantwoordelijkheid van Sira Consulting B.V. en niet van de bij het onderzoek betrokken personen en organisaties. De onderstaande tabellen geven een overzicht van de betrokken personen.

**Tabel 13.** Samenstelling begeleidingscommissie

Organisatie	Naam	Rol
Ministerie van BZK	Willem Relou	Opdrachtgever
VNG	Joris Taanman	Lid begeleidingscommissie
Omgevingsdienst Haaglanden	Deny van Hooijdonk	Lid begeleidingscommissie
Gemeente Den Haag	Marinus Stulp	Lid begeleidingscommissie
RVO.nl	Caroline Altena	Lid begeleidingscommissie
Gemeente Utrecht	Peter Blokker	Lid begeleidingscommissie
Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied	Boris Alers	Lid begeleidingscommissie
Omgevingsdienst West Holland	Bart van Oort	Lid begeleidingscommissie

In het actualisatieonderzoek zijn ook respondenten van gemeenten en omgevingsdiensten betrokken. In de onderstaande tabel is een overzicht gegeven van de betrokken personen.

**Tabel 14.** Betrokken deskundigen

Organisaties	
Gemeente Borsele	Omgevingsdienst IJsselland
Gemeente Breda	Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied
Gemeente Eindhoven	RUD Zuid-Limburg
Gemeente Groningen	RVO.nl
Gemeente Utrecht	Inspectie Leefomgeving en Transport

## II Handhaving op basis van de interventieladder

### De interventieladder

Deze toelichting is gebaseerd op de interventieladder<sup>33</sup>. Deze gaat ervan uit dat de gemeente gedurende het handhavingsproces steeds zwaardere instrumenten inzet. De onderstaande figuur toont de interventieladder en de verschillende treden.

**Figuur 4. De interventieladder.**



#### 4. Reputatieve aanpak - vanaf 2023

Deze aanpak is gericht op het aanbrengen van reputatieschade, bijvoorbeeld via 'naming and shaming' en het publiceren van interventies.

#### 3. Repressieve aanpak - vanaf 2023

Deze aanpak omvat de inzet van handhavingsinstrumenten. Voor de energielabel C-plicht zijn dit last onder dwangsom, last onder bestuursdwang en sluiting van het kantoor. Ook kan gebruik worden gemaakt van de Wet Economische Delicten (WED). Deze middelen dwingen de overtreder om de overtreding te herstellen. De verwachting is dat last onder dwangsom het meest zal worden toegepast.

#### 2. Correctieve aanpak - vanaf 2018

Deze aanpak zet middelen in om overtreders te informeren over de aard van hun overtreding en de middelen die de handhaver in gaat zetten mocht de overtreding aanhouden. Er worden nog geen straffen opgelegd aan overtreders.

#### 1. Preventieve aanpak - vanaf 2018

Deze aanpak is gericht op het voorkomen van overtredingen door de belanghebbende tijdig te informeren over de nieuwe regeling.

Bij elke stap op de interventieladder vragen wij u aan te geven welke werkzaamheden uw gemeente verwacht te gaan uitvoeren. We maken onderscheid tussen eenmalige handelingen en terugkerende handelingen. Wij vragen u, afhankelijk van het scenario, bij elke stap aan te geven bij wie de taken worden belegd, zowel binnen de gemeente als buiten de gemeente.

## Handhaving op basis van de interventieladder

### Trede 1: de preventieve aanpak

Gemeenten konden vanaf 2019 beginnen met communicatie en voorlichting. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om algemene informatievoorziening via websites, brochures en huis-aan-huisbladen. Vanuit onder andere RVO.nl, VNO-NCW, MKB Nederland, Vereniging van

<sup>33</sup> Wij hebben voor deze toelichting gebruik gemaakt van de interventieladder van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Een korte omschrijving vindt u via deze link:

[https://www.ilent.nl/over/ilt/het\\_werk\\_van\\_de\\_ilt/handhaving/toezicht/interventiekader/interventieladder/](https://www.ilent.nl/over/ilt/het_werk_van_de_ilt/handhaving/toezicht/interventiekader/interventieladder/)

Institutionele Beleggers in Vastgoed Nederland (IVBN), Vastgoedbelang (VB) en grotere banken zal er ook communicatie worden ingezet.

Naast communiceren en informeren kan een gemeente het ook aantrekkelijk maken voor eigenaren om hun gebouw te voorzien van een energielabel C. Denk hierbij aan gratis energie-adviezen, subsidies of aantrekkelijke vormen van financiering.

### **Trede 2: de correctieve aanpak**

Gemeenten kunnen ook kiezen voor een meer directe benadering, waarbij bijvoorbeeld eigenaren die dreigen niet tijdig aan de verplichting te voldoen worden aangeschreven (attenderingsbrieven) en er een helpdesk wordt opengesteld voor het beantwoorden van vragen. Voor een deel van de overtreders is de attendering genoeg om binnen de gestelde termijn over te gaan tot herstel. Ook zal een deel van de waarschuwingen mogelijk niet terecht zijn.

### **Trede 3: de repressieve aanpak**

Voor eigenaren die in 2023 nog altijd niet voldoen aan de gestelde eisen, krijgen gemeenten waarschijnlijk twee formele handhavingsinstrumenten: last onder dwangsom en de last onder bestuursdwang. Beide handhavingsinstrumenten zijn bedoeld om herstel van de overtreding af te dwingen. Een laatste mogelijkheid is om op basis van afdeling 5.3 van het Bouwbesluit de kantoorfunctie te verbieden<sup>34</sup>.

#### **Last onder dwangsom**

Om last onder dwangsom te kunnen toepassen, moeten (op hoofdlijnen) de volgende werkzaamheden worden uitgevoerd:

- A. Verzenden van een attenderingsbrief (feitelijk een eerste waarschuwing).
- B. Verzenden van de aankondigingsbrief. De resterende overtreders krijgen een brief waarin de gemeente aankondigt last onder dwangsom te gaan toepassen. Hiertegen kunnen eigenaren een zienswijze indienen. De gemeente zal hierop moeten reageren.
- C. Afhandelen van bezwaren. Eigenaren mogen in bezwaar gaan tegen de last onder dwangsom. Onderdeel van het afhandelen van de bezwaren is een hoorzitting.
- D. Innen van de dwangsom. Als het bezwaar wordt afgewezen en de eigenaar onderneemt nog steeds geen actie om te gaan naleven, dan wordt een inningsbureau ingeschakeld om de dwangsom te innen.
- E. Afhandelen van bezwaren. Eigenaren hebben opnieuw de mogelijkheid om in bezwaar te gaan tegen de hoogte van de boete. Dit bezwaar kan zowel inhoudelijk zijn als tegen de hoogte van de boete. Nadat de bezwaren zijn afgehandeld, kan over worden gegaan tot inning van de dwangsom. De dwangsom blijft gelden totdat de eigenaar voldaan heeft aan de label C-verplichting.

#### **Last onder bestuursdwang**

Om last onder bestuursdwang te kunnen toepassen, moeten (op hoofdlijnen) de volgende werkzaamheden worden uitgevoerd:

- A. Verzenden van een attenderingsbrief (feitelijk een eerste waarschuwing). Eigenaren kunnen reageren op deze brief. Voor een deel van de overtreders is een waarschuwing genoeg om binnen de gestelde termijn over te gaan tot herstel. Ook zal een deel van de waarschuwingen mogelijk niet terecht zijn.
- B. Verzenden van de aankondigingsbrief. De resterende overtreders krijgen een brief waarin de gemeente aankondigt last onder bestuursdwang te gaan toepassen.

---

<sup>34</sup> In artikel 1 is aangegeven dat het verboden is om vanaf 1 januari 2023 om een kantoorgebouw in gebruik te nemen of te gebruiken zonder een geregistreerd energielabel.

Hiertegen kunnen eigenaren een zienswijze indienen. De gemeente zal hierop moeten reageren.

- C. Afhandelen van bezwaren. Eigenaren mogen in bezwaar gaan tegen de last onder bestuursdwang. Onderdeel van het afhandelen van de bezwaren is een hoorzitting.
- D. Laten herstellen van de overtreding. Als het bezwaar wordt afgewezen, dan zal de gemeente in veel gevallen een gespecialiseerd bedrijf in de arm nemen om de overtreding te laten herstellen.
- E. Innemen van de gemaakte kosten. Om de gemaakte kosten te kunnen verhalen, wordt doorgaans een inningsbureau ingeschakeld om de dwangsom te innen.

Als de toepassing van deze instrumenten niet het gewenste resultaat oplevert, kan de gemeente overgaan tot de toepassing van de Wet Economische Delicten en/of de sluiting van het kantoorgebouw.

#### **Hardheidsclausule**

In de regeling staat een hardheidsclausule. Dit betekent dat gebouwen niet aan de energielabel C-plicht hoeven te voldoen als de terugverdientijd van de investeringen langer is dan tien jaar. Eigenaren dienen in dit geval alle energiebesparende maatregelen te treffen met een terugverdientijd tot en met 10 jaar. Dit kunnen eigenaren aantonen met de rekenmethode voor energiebesparende maatregelen.

#### **Trede 4: de reputatieve aanpak**

De reputatieve aanpak is bedoeld om maatschappelijke druk te creëren door imagoschade te laten ontstaan. De meest gebruikte methoden zijn 'naming and shaming' of de handhavingresultaten publiceren.

### III Handelingen StandaardKostenModel

<b>Verplichtingen en handelingen</b>	<b>Uren gemeente</b>	<b>Uren Omgevingsdienst</b>
<b>Vorbereiding: in kaart brengen van overtreders</b>		
Geschikt maken van de ICT-systemen	8	24
Downloaden informatie over overtreders via portaal RVO.nl.	2	4
Verzamelen van aanvullende gegevens	16	16
Overzetten van de informatie in het eigen registratiesysteem	8	24
Nadere prioritering van de overtreders	40	16
<b>Vorbereiding: kennisname en verkenning</b>		
Kennisnemen van de nieuwe verplichtingen door beleidsmedewerkers en juristen	4	4
Maken van een keuze voor het handhavingsscenario	8	8
Algemene kennisname door beleidsmedewerker en jurist (ex. Opleiding)	12	12
Uitwisseling van kennis en expertise met andere gemeenten en/of omgevingsdiensten (uren gemeenten)	6	6
Uitwisseling van kennis en expertise met andere gemeenten en/of omgevingsdiensten (uren omgevingsdiensten)	20	20
Maken van afspraken met omgevingsdiensten (uren gemeenten)	0	16
Maken van afspraken met omgevingsdiensten (uren omgevingsdiensten)	0	80
<i>Provincies</i>		
Kennisnemen van de nieuwe verplichtingen door beleidsmedewerkers en juristen	4	4
Maken van een keuze voor het handhavingsscenario	8	8
Algemene kennisname door uitvoerend personeel (ex. Opleiding)	6	6
Uitwisseling van kennis en expertise met andere provincies en/of omgevingsdiensten (uren provincies)	6	6
Uitwisseling van kennis en expertise met andere gemeenten en/of omgevingsdiensten (uren omgevingsdiensten)	20	20
<b>Verplichtingen en handelingen</b>	<b>Uren gemeente</b>	<b>Uren Omgevingsdienst</b>

Maken van afspraken met omgevingsdiensten (uren provincies)	8	8
Maken van afspraken met omgevingsdiensten (uren omgevingsdiensten)	3	3
<b>Vorbereiding: organisatie en afspraken</b>		
Aanpassen van bestaand handhavingsprotocol of prioriteiten vastleggen in apart document; besluitvorming.	8	0
Opstellen van nieuw handhavingsprotocol, incl. afstemming op andere typen inspecties	24	40
Maken van afspraken met omgevingsdiensten (uren gemeenten)	0	4
Maken van afspraken met omgevingsdiensten (uren omgevingsdiensten)	0	40
<b>Vorbereiding: opleiding</b>		
Eerste algemene voorlichting door RVO.nl	12	48
Algemene instructie voor aanvang van het handhavingsprogramma	12	48
Verdiepingscursus nadat de eerste ervaringen zijn opgedaan	12	48
Cursus Energieprestaties voor gebouwen tbv advisering aan kantoo-eigenaren en beheerders	16	192
<b>Interventie: preventief</b>		
Opstellen en verspreiden informatiepakket tbv gemeentelijke websites en huis-aan-huisbladen	0	40
Inrichten pagina op de gemeentelijke website (uren gemeenten)	8	4
Advertenties plaatsen in huis-aan-huisbladen (uren gemeenten)	4	2
Organiseren van informatiebijeenkomsten	16	8
Verzorgen van informatiebijeenkomsten in 355 gemeenten	0	4
<b>Interventie: correctief</b>		
Downloaden informatie over overtreders via portaal RVO.nl	2	4
Overzetten van de informatie in het eigen registratiesysteem	8	24
Aanschrijven van (vermoedelijke overtreders) - Inventariseren van overtreders obv beschikbare gegevens - opstellen van de brief en voorbereiden mailing	24	24
Aanschrijven van (vermoedelijke overtreders) - verzenden van de brief (alleen kosten verzenden)	0	0
<b>Verplichtingen en handelingen</b>	<b>Uren gemeente</b>	<b>Uren Omgevingsdienst</b>
Verwerken van schriftelijke en telefonische reacties van (vermoedelijke overtreders)	15/60	15/60



Persoonlijke contact leggen met (vermoedelijke overtreders) - telefonisch	30/60	30/60
Persoonlijke contact leggen met (vermoedelijke overtreders) - op locatie	1 30/60	2
<b>Interventie: repressief (last onder dwangsom)</b>		
Downloaden informatie over overtreders via portaal RVO.nl	2	4
Overzetten van de informatie in het eigen registratiesysteem	8	24
<i>Waarschuwingsbrief</i>		
Opstellen van een attenderings/waarschuwingsbrief	16	16
Verzenden van een attenderings/waarschuwingsbrief	15/60	15/60
Verwerken van reacties op de attenderingsbrief	30/60	30/60
<i>Aankondiging dwangsom</i>		
Opstellen van de aankondigingsbrief	24	24
Verzenden van de aangetekende aankondigingsbrief	15/60	15/60
Afhandelen van zienswijzes bij de aankondigingsbrief, exclusief discussie mbt hardheidsclausule	2	2
Discussie over de toepasbaarheid van de hardheidsclausule	16	16
Afhandelen van bezwaren tegen het opleggen van de dwangsom	12	12
<i>Innen dwangsom</i>		
Innen van de dwangsom	2	2
Afhandelen van bezwaren tegen de hoogte van de dwangsom	8	8
<b>Monitoren van de geldigheid van energielabels</b>		
Downloaden informatie over overtreders via portaal RVO.nl	2	4
Overzetten van de informatie in het eigen registratiesysteem	8	8
Aanschrijven van (vermoedelijke overtreders) - Inventariseren van overtreders obv beschikbare gegevens - opstellen van de brief en voorbereiden mailing	4	12
Aanschrijven van (vermoedelijke overtreders) - verzenden van de brief (alleen kosten verzenden)	0	0
Verwerken van schriftelijke en telefonische reacties van (vermoedelijke overtreders)	15/60	15/60
Persoonlijke contact leggen met (vermoedelijke overtreders)	30/60	30/60