Rijksdienst voor Ondernemend Nederland

*Onderzoeksrapport*

# Toezicht en handhaving energielabel C-verplichting voor kantoren

# Inhoudsopgave


**Inleiding** 3

1. **Onderzoeksopzet** 4

2. **Onderzoeksresultaten en analyse** 5

3. **Conclusie** 8

4. **Bijlage: Vragenlijst Enquête Toezicht en Handhaving energielabel C-verplichting voor kantoren** 9

# Inleiding

Op 1 januari 2023 is de energielabel C-verplichting voor kantoren ingegaan, conform afspraken uit het Klimaatakkoord ten behoeve van het verduurzamen van de Gebouwde Omgeving (Utiliteitsbouw). Als een kantoorgebouw niet aan deze verplichting voldoet, mag het niet meer als kantoor gebruikt worden. Vanaf 1 januari 2023 handhaven bevoegde gezagen – meestal de gemeente of de omgevingsdienst waar het kantoorgebouw staat - op deze energielabel C-verplichting. Om te weten te komen hoe gemeenten en omgevingsdiensten met toezicht en handhaving omgaan, is dit onderzoek uitgevoerd d.m.v. een schriftelijke enquête en een eventuele telefonische vragenronde. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode februari-mei 2024. De onderzoeksresultaten zijn verwerkt in dit rapport.

# 1. Onderzoeksopzet

## 1.1. *Doelstelling*

Gemeenten en in een enkel geval provincies zijn bevoegd gezag voor het voldoen aan de energielabel C-verplichting voor kantoren. Sommige gemeenten hebben deze uitvoeringstaak belegd bij een omgevingsdienst. Doel van het onderzoek is om per gemeente meer inzicht te krijgen in de stand van zaken van het toezicht en handhaving door omgevingsdiensten en gemeenten. In totaal zijn er 25 omgevingsdiensten en 123 gemeenten die zelf het toezicht en handhaving uitvoeren op de energielabel C-verplichting. De 25 omgevingsdiensten voeren het toezicht en handhaving uit voor 176 gemeenten. In het onderzoek zijn de handhavende instanties voor een schriftelijke enquête benaderd, bestaande uit 5 à 10 onderzoeksvragen. Voor alle 342 gemeenten is de enquête uitgezet, in eerste instantie bij de omgevingsdiensten en vervolgens bij gemeenten. Daarnaast is er een telefonische vragenronde uitgezet onder instanties die niet op de schriftelijke enquête gereageerd hebben. Op het onderzoek hebben uiteindelijk 304 instanties gereageerd (89 %), waarvan 5 instanties hebben aangegeven de enquête niet in te vullen. Van 38 gemeenten is geen enkele reactie vernomen.

## 1.2. *Onderzoeksvraag*

De onderzoeksvraag is: wat is de stand van zaken van het toezicht en handhaving energielabel C-verplichting voor kantoren door het betreffende bevoegd gezag (omgevingsdiensten en gemeenten) per gemeente?

Het gaat om een merendeels kwantitatief onderzoek naar aantallen en geen kwalitatief onderzoek. In de vragenlijst, opgesteld met behulp van de online tool Servalyzer, zijn 5 à 10 doeltreffende vragen gesteld. Deze tool is openbaar en kan via een webbrowser ingevuld worden.

De vragenlijst is toegevoegd als bijlage.

## 1.3. *Doelgroepen*

Doelgroep van het onderzoek is het bevoegd gezag voor de energielabel C-verplichting voor kantoren. Dit betreft omgevingsdiensten en gemeenten. Provincies, die in een enkel geval ook handhavende taken hebben op dit vlak, zijn niet meegenomen.

In eerste instantie heeft een uitvraag plaatsgevonden onder alle omgevingsdiensten met het verzoek om aan te geven voor welke gemeenten zij de toezicht en/of handhavende taken uitvoeren in het kader van de energielabel C-verplichting. Vervolgens zijn gemeenten die hierbuiten vallen rechtstreeks benaderd. Wanneer omgevingsdiensten meerdere gemeenten in portefeuille hebben, zijn de vragenlijsten per gemeente ingevuld om een zo scherp mogelijk beeld te vormen van de specifieke inzet per gemeente.

## 1.4. *Uitvoering*

Het onderzoek is uitgevoerd door RVO met medewerking van VNG en IPLO en ondersteuning van onderzoeksbureau Arcadis.

Dit onderzoeksrapport is openbaar en wordt actief gedeeld met:

- RVO: Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. Uitvoerder van het schriftelijke onderzoek en verantwoordelijk voor de eindrapportage;
- BZK: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. BZK is opdrachtgever van Rijksdienst voor Ondernemend Nederland en informeert de Tweede Kamer over de voortgang van de energielabel C-verplichting voor kantoren;
- VNG: Vereniging Nederlandse Gemeenten. Gemeenten zijn toezichthouder & handhaver, daar waar deze opdracht niet is neergelegd bij een omgevingsdienst;
- OD-NL: Omgevingsdienst NL. Omgevingsdiensten zijnde namens de gemeente toezichthouder & handhaver van de energielabel C-verplichting voor kantoren;
- IPLO: Informatiepunt Leefomgeving. IPLO biedt hulpmiddelen aan bevoegde gezagen om het toezicht & handhaving te kunnen uitvoeren (bijv. stappenplannen, voorbeeldbrieven).

Om een zo hoog mogelijke respons te krijgen is het onderzoek onder gemeenten en omgevingsdiensten uitgevoerd door middel van een schriftelijke enquête met herinnering i.c.m. een telefonische vragenronde. Tijdens of na de belronde is de vragenlijst alsnog ingevuld via de schriftelijke enquête.

## 1.5. *Eerdere onderzoeken en achtergrondinformatie*

Dit is het eerste van rijkswege uitgevoerde onderzoek naar het toezicht en de handhaving van de energielabel C-verplichting voor kantoren. Het aantal kantoren dat aan de verplichting voldoet, wordt wel al jarenlang per kwartaal gemonitord door RVO. Voor meer informatie over de energielabel C-verplichting voor kantoren en de meest recente tussenstand van aantal kantoren dat voldoet, zie deze website: Energielabel C kantoren (rvo.nl)

# 2. Onderzoeksresultaten en analyse

## 2.1. *Respons bevoegd gezag: gemeenten en omgevingsdiensten*

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksresultaten weergegeven. Nederland telt 342 gemeenten (peildatum 1-1-2024) en 29 omgevingsdiensten. Voor 176 gemeenten wordt toezicht en/of handhaving voor energielabel C-verplichting voor kantoren belegd bij omgevingsdiensten. De overige gemeenten doen dit zelf of overwegen dit nog bij omgevingsdiensten te beleggen. Bij 25 van de 29 omgevingsdiensten zijn taken belegd door gemeenten in het kader van de energielabel C-verplichting. Een aantal gemeenten geeft ook aan taken pas in 2024 of later op te pakken of te beleggen bij omgevingsdiensten. Voor bedragen die per gemeente zijn gebudgetteerd voor dit toezicht en handhaving wordt verwezen naar deze website: Downloads bij energielabel C toezicht en handhaving | Informatiepunt Leefomgeving (iplo.nl), document "Bijdrage aan gemeentefonds voor handhaving label-c".

De enquête is voor 299 van de 342 gemeenten ingevuld. De respons van de enquête bedraagt hiermee 89%.

5 gemeenten (1%) hebben wel gereageerd, maar aangegeven de enquête niet in te vullen. 38 gemeenten (11%) hebben niet gereageerd op de enquête.

## 2.2. *Kantoorvoorraad in relatie tot energielabel C-verplichting*

Het totaal aantal kantoorgebouwen dat is opgegeven in dit onderzoek, bedraagt 55.399. Dit is gebaseerd op 199 gemeenten. Van 100 gemeenten (33%) is het aantal kantoorgebouwen onbekend en derhalve niet ingevuld.

In het onderzoek zijn 29.792 kantoorgebouwen opgegeven, die onder de energielabel C- verplichting vallen. Dit is gebaseerd op 210 gemeenten. Van 89 gemeenten (30%) is het aantal kantoorgebouwen dat onder de energielabel C-verplichting valt onbekend en derhalve niet ingevuld. 11 gemeenten hebben wel inzicht gegeven in het aantal kantoorgebouwen dat onder de energielabel C-verplichting valt, maar niet in het totale aantal kantoorgebouwen.

Het aantal kantoorgebouwen dat voldoet aan de energielabel C-verplichting bedraagt 25.519, gebaseerd op 214 gemeenten. 4 gemeenten hebben wel inzicht gegeven in het aantal kantoorgebouwen dat voldoet aan de energielabel C-verplichting, maar niet in het aantal kantoorgebouwen dat onder de energielabel C-verplichting valt.

Hierdoor kan er op totaalniveau geen berekening worden gemaakt van hoeveel procent van de kantoorgebouwen een energielabel C-verplichting heeft en hoeveel procent hieraan voldoet.

Als we kijken naar de gemeenten in dit onderzoek die zowel alle kantoorgebouwen als ook de energielabel C-plichtige kantoorgebouwen als ook het aantal kantoorgebouwen dat aan de energielabel C-verplichting voldoet, opgegeven hebben, dan resulteert dit in de volgende resultaten:

158 gemeenten hebben inzicht gegeven in het totaal aantal kantoorgebouwen die er in de gemeente zijn, dit betreft 47.462 kantoorgebouwen. Hiervan vallen 25.035 kantoorgebouwen (53%) onder de energielabel C-verplichting. Hiervan voldoen 20.204 kantoren (81%) aan de energielabel C-verplichting.

Bij 30 gemeenten (10%) is een beroep gedaan op de hardheidsclausule (terugverdientijd van meer dan 10 jaar), voor in totaal 744 kantoorgebouwen.

**Noot:** uit de cijfers van RVO (stand 1 april 2024) blijkt dat maar 63% van de kantoren die energielabel C-plichtig zijn hieraan voldoen. Deze cijfers kunnen echter niet vergeleken worden met de resultaten uit de enquête, omdat de onderliggende gegevens verschillen. Zo rekent RVO alleen verblijfsobjecten mee die enkel een kantoorfunctie als gebruiksfunctie hebben en geen combinatiekantoren met meerdere gebruiksfuncties. Het is de vraag of dit in de telling van de gemeenten ook zo gebeurd is. Een gebouw, een pand, kan namelijk meerdere verblijfsobjecten hebben. Daarnaast kan het aantal kantoren dat RVO als energielabel C-plichtig aanmerkt te hoog ingeschat zijn, doordat bijvoorbeeld kantoren zijn meegerekend die feitelijk niet meer als kantoor in gebruik zijn of een uitzondering op de verplichting vormen. Er wordt momenteel een onderzoek uitgevoerd waarin het RVO kantorenbestand gecheckt wordt door twee externe organisaties.

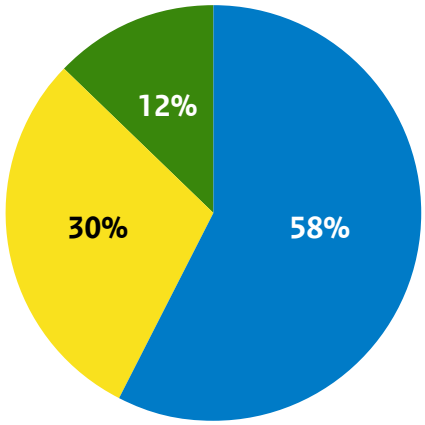
## 2.3. *Stand van zaken toezicht en handhaving*

Van de 342 gemeenten zijn tenminste 197 gemeenten (58%) gestart met toezicht en handhaving. 102 gemeenten (30%) zijn niet hiermee gestart en van 43 gemeenten (12%) is dit onbekend.

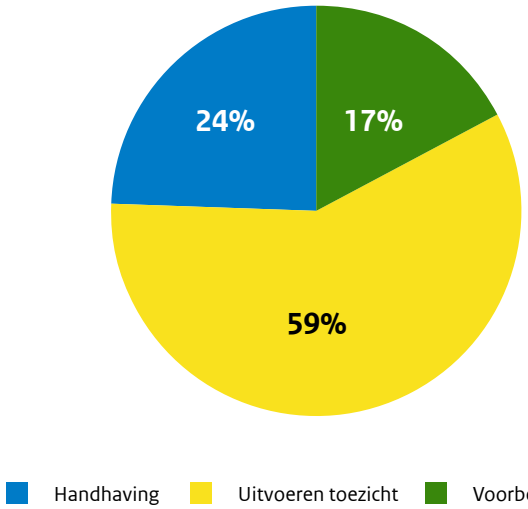
Van de gemeenten die hiermee gestart zijn bevindt het toezicht en handhaving zich in de volgende fases:

voorbereiden toezicht: 34 gemeenten (17%), uitvoeren toezicht: 115 gemeenten (59%) en handhaving: 48 gemeenten (24%). Hieronder valt niet het stimulerend toezicht, dus het informeren en stimuleren niet gericht op handhaving.

Gestart met toezicht en/of handhaving?



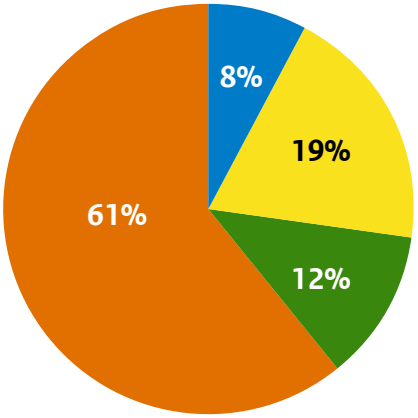

Fase toezicht en/of handhaving




102 gemeenten zijn nog niet gestart met toezicht en/of handhaving. Op de vraag waarom hiermee nog niet gestart is, zijn de volgende redenen genoemd:

Voor 8 gemeenten (8%) heeft het geen prioriteit, 20 gemeenten (19%) hebben geen bemensing of middelen en 12 gemeenten (12%) hebben gekozen voor informeren en stimuleren niet gericht op handhaving. 62 gemeenten (61%) hebben andere redenen aangegeven, zoals dat ze verwachten hier op korte termijn mee te starten en in overleg zijn hoe dit uit te voeren of dat ze weinig kantoorgebouwen hebben die niet voldoen.

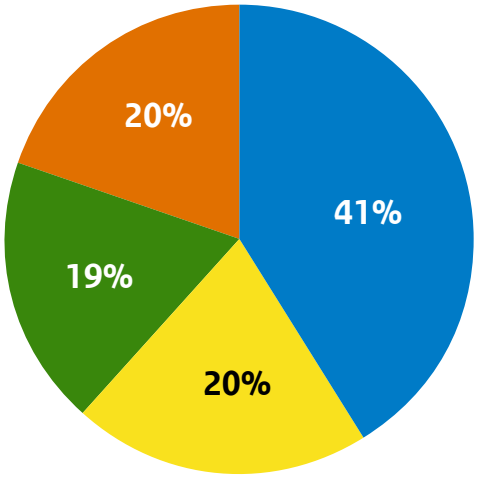
Waarom niet gestart met toezicht en/of handhaving?




Op de vraag of en wanneer er gestart wordt met toezicht en/of handhaving is aangegeven:

42 gemeenten (41%) starten hiermee in 2024, 21 gemeenten (20%) starten hiermee in 2025, 19 gemeenten (19%) starten hiermee later dan 2025 en 20 gemeenten (20%) starten er niet mee.

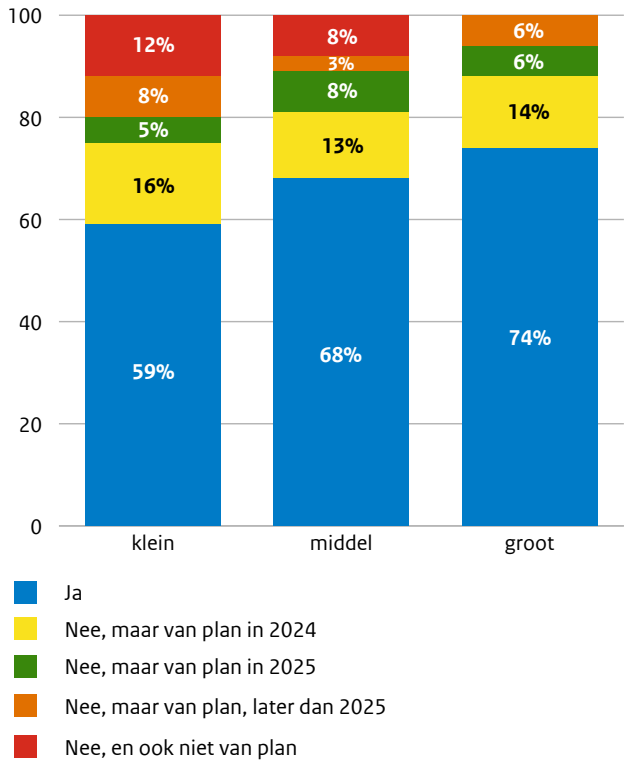
Is uw gemeente wel van plan om over te gaan tot toezicht en handhaving?



Als we de gemeenten met elkaar vergelijken[1] naar gemeentegrootte, dan komt daaruit het beeld naar voren dat grotere gemeenten (>50.000 inwoners) verhoudingsgewijs vaker zijn gestart met toezicht en handhaving dan kleinere gemeenten (<50.000 inwoners). Kleine gemeenten (≤25.000 inwoners) zijn vaker niet van plan over te gaan tot toezicht en handhaving.

Dit beeld komt overeen als we gemeenten vergelijken naar omvang van hun kantorenvoorraad. Gemeenten met een grote kantorenvoorraad (>100) zijn al vaker gestart met toezicht en handhaving dan gemeenten met een kleine kantorenvoorraad. Gemeenten met een kleinere kantorenvoorraad (≤30) stellen toezicht en handhaving relatief vaak uit tot na 2025 of zijn relatief vaak überhaupt niet van plan over te gaan tot toezicht en handhaving.

Gestart met toezicht en/of handhaving,
of wanneer van plan hiertoe over te gaan?
Naar gemeentegrootte.




## 2.4. *Maatregelen en sancties*

Gevraagd is of er stappen richting kantooreigenaar ondernomen zijn, in het geval het kantoorgebouw niet aan de energielabel C-verplichting voldoet. Hierop werd het volgende aangegeven:

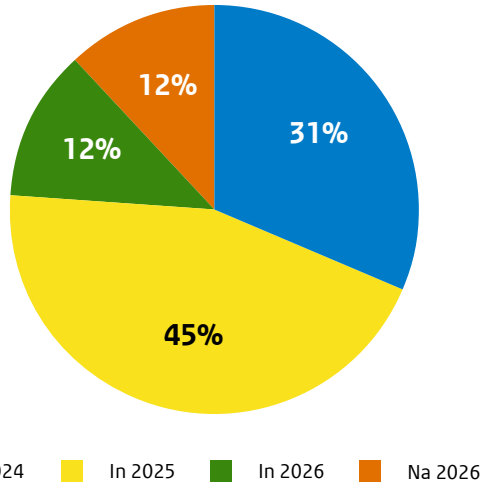
- 144 gemeenten (48%) hebben een waarschuwingsbrief verstuurd, voor in totaal 6.111 kantoorgebouwen;
- 16 gemeenten (5%) hebben een voornemen van een last onder dwangsom verstuurd, voor in totaal 239 kantoorgebouwen;
- Van deze 16 gemeenten hebben 5 gemeenten (2% van gemeenten) een last onder dwangsom opgelegd, voor in totaal 24 kantoorgebouwen;
- 0 gemeenten hebben een voornemen van een last onder bestuursdwang verstuurd;
- 0 gemeenten hebben een last onder bestuursdwang opgelegd.

In totaal hebben 145 gemeenten stappen richting kantooreigenaar ondernomen, voor in totaal 7.118 kantoorgebouwen. Een paar gemeenten hebben meerdere maatregelen getroffen.

## 2.5. *Uitvoering en afronding toezicht en handhaving*

Op de vraag wanneer gemeenten verwachten toezicht af te ronden en richting volledige naleving te gaan, antwoorden 62 gemeenten (31%) in 2024, 88 gemeenten (45%) in 2025, 24 gemeenten (12%) in 2026 en 23 gemeenten (12%) na 2026. Totaal betreft dit 197 gemeenten.

Wanneer verwacht u het toezicht af te ronden
en richting volledige naleving te gaan?

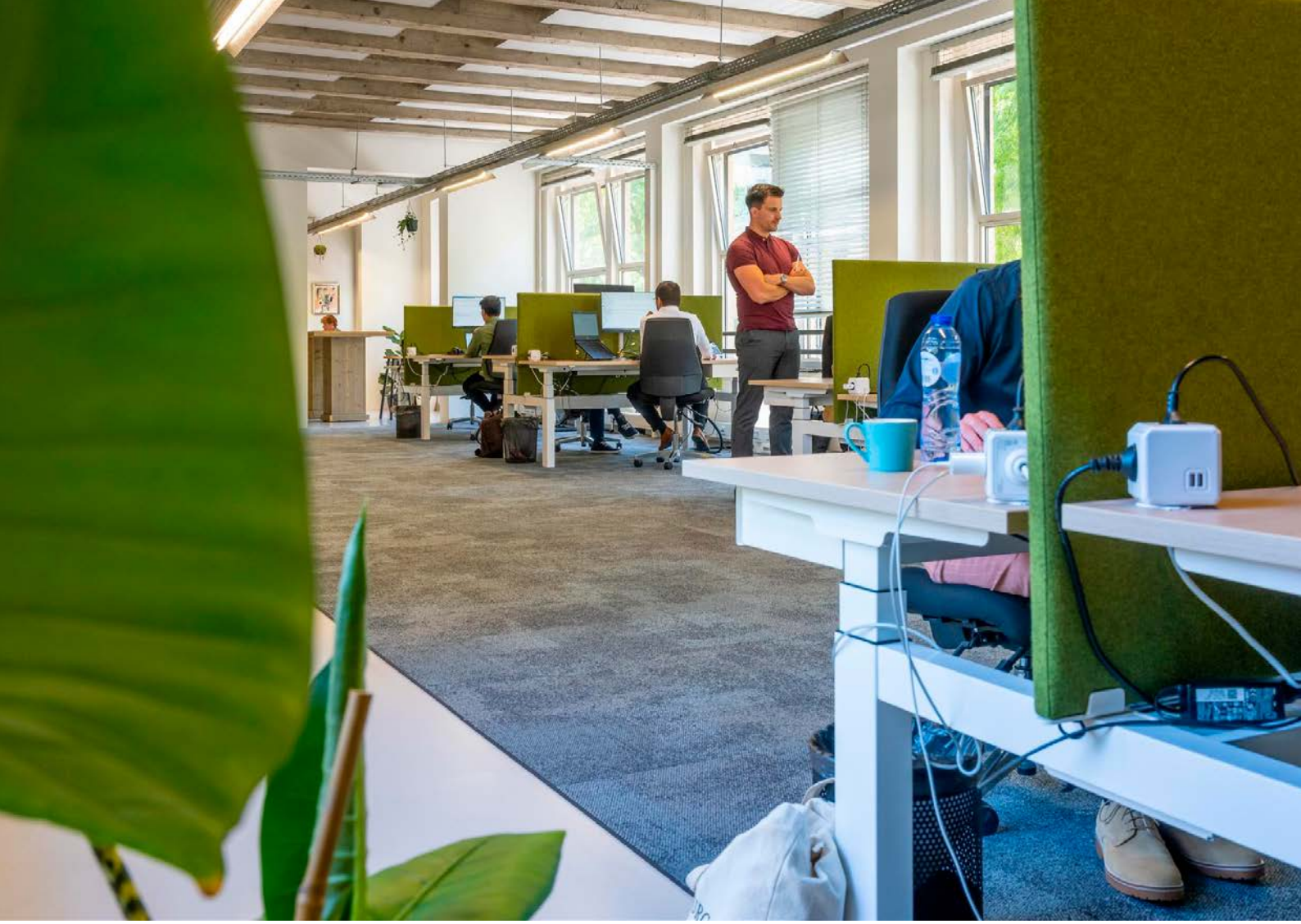



## 2.6. *Opmerkingen en aanbevelingen*

Op de open vraag of de gemeente nog iets kwijt wil over dit onderzoek zijn interessante zaken naar voren gekomen.
De belangrijkste en meest opvallende worden hier genoemd:

- Geen budget voor toezicht en/of handhaving;
- Geen opdracht voor toezicht en/of handhaving;
- Nog in overleg wie toezicht en handhaving gaat uitvoeren;
- Prioriteit toezicht en handhaving laag bij dit onderwerp;
- Aanpak gericht op informeren en stimuleren. Uitvoeringskader voor toezicht en handhaving wordt opgesteld in 2024;
- Door prioritering EML-toezicht verschoven naar 2024;
- Weinig kantoorgebouwen in gemeente;
- Kantoren voldoen al;
- Geen data beschikbaar hoeveel kantoorgebouwen er daadwerkelijk vallen onder de energielabel C-verplichting;
- We zijn begonnen met ons eigen vastgoed, dit is nu op orde.

[1] Gemeentegrootte: CBS (op basis van Basisregistratie Personen). Kantorenvoorraad: RVO (op basis van EPBD, WOZ en BAG registraties).



# 3. Conclusie

In dit onderzoek is de stand van zaken van het toezicht en handhaving energielabel C-verplichting voor kantoren door het bevoegd gezag (omgevingsdiensten en gemeenten) onderzocht. Het onderzoek heeft plaatsgevonden met een schriftelijke enquête onder toezichthoudende instanties. Van de 342 gemeenten hebben 299 gemeenten (89%) gereageerd. Hiervan verzorgen 123 gemeenten het toezicht en handhaving zelf en van 176 gemeenten is dit bij omgevingsdiensten belegd. Daarnaast hebben 5 gemeenten aangegeven de enquête niet in te vullen.

Van de 304 gemeenten die gereageerd hebben, hebben 158 gemeenten inzicht gegeven in het totaal aantal kantoorgebouwen en het aantal kantoorgebouwen dat onder de energielabel C-verplichting valt. Het betreft 47.462 kantoorgebouwen. Hiervan vallen 25.035 kantoorgebouwen (53%) onder de energielabel C-verplichting. Hiervan voldoen[2] 20.204 kantoren (81%) aan de energielabel C-verplichting.

Een aantal gemeenten heeft onvoldoende inzicht gegeven in de totale kantorenvoorraad, of in het aantal kantoren dat onder de energielabel C-verplichting valt of hieraan moet voldoen. Dit komt bijvoorbeeld doordat hun data niet op orde is.

Van de in totaal 342 gemeenten, zijn tenminste 197 gemeenten (58%) gestart met toezicht en handhaving. 145 gemeenten hebben stappen richting kantooreigenaar ondernomen, voor in totaal 7.118 kantoorgebouwen. Het gaat dan bijvoorbeeld om het sturen van een waarschuwingsbrief aan de gebouweigenaar.

Als er geen toezicht en handhaving op de energielabel C-verplichting plaatsvindt, zijn de meeste gemeenten van plan om dit binnen een paar jaar op te pakken. 20 gemeenten (6% van alle 342 gemeenten) hebben aangegeven om geen toezicht en handhaving hierop uit te voeren, bijvoorbeeld omdat er geen budget is of omdat er in de gemeente weinig kantoorgebouwen zijn.

[2] Zie paragraaf 2.2 voor een toelichting op de verschillen cijfers onderhavige enquête en de cijfers op de RVO-website

# 4. Bijlage: Vragenlijst Enquête Toezicht en Handhaving energielabel C-verplichting voor kantoren

## 1

1.1. Voor welke gemeente vult u deze vragenlijst in?

_____

1.2. Hoeveel kantoorgebouwen zijn er in uw gemeente?

_____

*Dit betreft het bruto aantal kantoorgebouwen, geen rekening houdend met uitzonderingen op de energielabel C-verplichting.*
*Mocht dit aantal voor uw gemeente nog onbekend zijn, vul dan "Onbekend" in.*

1.3. Hoeveel kantoorgebouwen van de onder 1.2. genoemde kantoorgebouwen vallen er daadwerkelijk onder de energielabel C-verplichting?

_____

*Dit betreft het netto aantal kantoorgebouwen, dus wel rekening houdend met de uitzonderingen op de energielabel-C verplichting.*
*Mocht dit aantal voor uw gemeente nog onbekend zijn, vul dan "Onbekend" in.*

1.4. Hoeveel kantoorgebouwen van de onder 1.3. genoemde kantoorgebouwen voldoen inmiddels aan de energielabel C-verplichting?

_____

*Mocht dit aantal voor uw gemeente nog onbekend zijn, vul dan "Onbekend" in.*

## 2

2.1. Bent u al gestart met toezicht en/ of handhaving van de energielabel C-verplichting voor kantoren?

*Toezicht betekent het verifiëren of aan de geldende wet- en regelgeving wordt voldaan.*
*Handhaving is elke (re)actie die erop gericht is de naleving van het bij of krachtens wet- en regelgeving geldende recht te bevorderen en te bewerkstelligen, zo nodig door het van sancties.*

*Indien er alleen "stimulerend toezicht" wordt gedaan, vul dan 'Nee' in.*
*Stimulerend toezicht is informeren en stimuleren niet gericht op handhaving.*

☐ Ja ☐ Nee

## 3

3.1. Bij beantwoording 'Ja' vraag 2.1 Zo ja, in welke fase zit u?

☐ Voorbereiden toezicht (bijv. het maken van een overzicht van de kantoren die aan de verplichting moeten voldoen en voorbereiden brief)
☐ Uitvoeren toezicht (bijv. het doen van een (feitelijke) controle, het verzenden van een waarschuwingsbrief)
☐ Handhaving (bijv. uitsturen voornemen last onder dwangsom, opleggen last onder dwangsom of last onder bestuursdwang)

## 4

4.1. Bij beantwoording 'nee' vraag 2.1 Zo nee, waarom niet?

☐ Geen prioriteit
☐ Geen bemensing/middelen
☐ Gekozen voor informeren en stimuleren niet gericht op handhaving
☐ Anders, namelijk...

_____

## 5

5.1. Bij beantwoording vraag 4. Is uw gemeente wel van plan om over te gaan tot toezicht en handhaving?

- ☐ Ja, in 2024
- ☐ Ja, in 2025
- ☐ Ja, later dan 2025
- ☐ Nee

## 6 Bij beantwoording vraag 3 met “Uitvoeren toezicht”

6.1. Voor hoeveel kantoorgebouwen heeft u al waarschuwingsbrieven verstuurd? _____

## 7 Bij beantwoording vraag 3 met “Handhaving”

7.1. Voor hoeveel kantoorgebouwen heeft u een waarschuwingsbrief verstuurd? _____

7.2. Voor hoeveel kantoorgebouwen heeft u een voornemen van een last onder dwangsom verstuurd? _____

7.3. Voor hoeveel kantoorgebouwen heeft u een last onder dwangsom opgelegd? _____

7.4. Voor hoeveel kantoorgebouwen heeft u een voornemen van een last onder bestuursdwang verstuurd? _____

7.5. Voor hoeveel kantoorgebouwen heeft u een last onder bestuursdwang opgelegd? _____

## 8 Bij beantwoording vraag 3, 6 en/of 7

8.1. Voor hoeveel kantoorgebouwen is een beroep gedaan op de hardheidsclausule (terugverdientijd van meer dan 10 jaar)? _____

## 9 Bij beantwoording vraag 8

9.1. Wanneer verwacht u het toezicht af te ronden en richting volledige naleving te gaan?

- ☐ In 2024
- ☐ In 2025
- ☐ In 2026
- ☐ Na 2026

## 10

10.1. Wilt u tot slot nog iets kwijt? _____

Dit is een publicatie van:

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
Prinses Beatrixlaan 2 | 2595 AL Den Haag
Postbus 93144 | 2509 AC Den Haag
T +31 (0) 88 042 42 42
F +31 (0) 88 602 90 23
Contact
www.rvo.nl

Deze publicatie is tot stand gekomen in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

© Rijksdienst voor Ondernemend Nederland | juni 2024

Team Duurzaam Bouwen (RVO, NP DRS)

Publicatienummer: RVO-117-2024/BR-DUZA

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) stimuleert duurzaam, agrarisch, innovatief en internationaal ondernemen. Met subsidies, het vinden van zakenpartners, kennis en het voldoen aan wet- en regelgeving. RVO werkt in opdracht van ministeries en de Europese Unie.

RVO is een onderdeel van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

Deze brochure is met grote zorgvuldigheid samengesteld. Om de leesbaarheid te bevorderen zijn juridische zinsneden vereenvoudigd weergegeven. Soms betreft het ook delen van of uittreksels van wetteksten. Aan deze brochure en de daarin opgenomen voorbeelden kunnen geen rechten worden ontleend. Rijksdienst voor Ondernemend Nederland is niet aansprakelijk voor de gevolgen van het gebruik ervan. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.