

Vergaderjaar 2023–2024

30 196

Duurzame ontwikkeling en beleid

Nr. 824

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 maart 2024

Het energielabel speelt een steeds belangrijker rol in het bevorderen van energiezuinige gebouwen, bijvoorbeeld met de extra leenruimte bij de koop van een energiezuinige woning of het verduurzamen van de woning. Het is daarom essentieel dat iedereen kan vertrouwen op de kwaliteit van het energielabel en daarom blijf ik mij hiervoor inspannen. Met de brieven van 30 november 2022¹ en 29 juni 2023² heb ik de Kamer geïnformeerd over de stappen die zijn en worden gezet om de kwaliteit van het energielabel te verbeteren. Met deze brief informeer ik de Kamer over het introduceren van onafhankelijk toezicht op het stelsel en de eerste resultaten van de verkenning naar het inzetten van nieuwe technologieën voor een betrouwbaar en nauwkeurig energielabel. Ten grondslag hieraan liggen twee moties van de leden Beckerman³ en Peter de Groot⁴.

Onafhankelijk toezicht

Kwaliteitsborgingssysteem

Het huidige kwaliteitsborgingssysteem is privaat ingericht door middel van certificatie en accreditatie. Kern van het systeem is dat alleen vakbekwame adviseurs die werken bij een bedrijf met een certificaat energielabels mogen registreren. Om het bewijs van vakbekwaamheid te behalen moeten 4 examens met succes worden afgelegd bij een exameninstituut. Daarna moet jaarlijks een bijscholing worden gevolgd. Het bedrijf waaronder de adviseur werkzaam is (de certificaathouder), wordt door een onafhankelijke partij, de certificerende instelling, gecontroleerd en gecertificeerd. Er zijn bijna 2.800 energieadviseurs met een bewijs van

¹ Kamerstuk 30 196, nr. 804 Kamerbrief Onderzoeken energielabel

² Kamerstuk 30 196, nr. 814 Kamerbrief Kwaliteit energielabel

³ Kamerstuk 32 813, nr. 1197 Motie onafhankelijk toezicht energielabel

⁴ Kamerstuk 32 813, nr. 1203 Motie inzet technologie accuraat inzicht energielabel

vakbekwaamheid en die werken onder circa 200 certificaathouders. Zij hebben in 2023 ruim 638.000 energielabels geregistreerd.

De kwaliteit van de opgenomen energielabels wordt gecontroleerd door interne controles door de certificaathouders zelf en door externe controles door de certificerende instellingen. Er zijn 4 certificerende instellingen actief in dit stelsel, SKG-IKOB, Dekra Certification, KIWA Nederland en EPG Certificering. Deze certificerende instellingen worden op hun beurt weer gecontroleerd en geaccrediteerd door de Raad voor Accreditatie.

De normen waaraan deze partijen moeten voldoen zijn vastgelegd in een document, ook wel «schema» genoemd (BRL 9500). In dit document staat bijvoorbeeld hoe vaak er moet worden gecontroleerd en waaraan deze controles moeten voldoen. Dit schema wordt geschreven en jaarlijks geactualiseerd door InstallQ, de schemabeheerder. De Raad voor Accreditatie controleert of het schema voldoet aan de normen voor certificatie en accreditatie volgens ISO/IEC 17065. In de Omgevingsregeling (art. 5.11 en art. 5.12) is de BRL 9500 aangewezen en daarmee het huidige kwaliteitsborgingssysteem.

Publiek toezicht

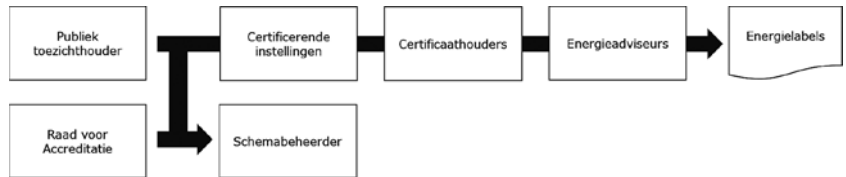
Uit de monitoringsgegevens over 2022 blijkt dat het overgrote deel van de energielabels van goede kwaliteit is en het aantal fouten daalt. Bij 8% van de energielabels van woningen kwamen nog kritieke afwijkingen voor. Er is sprake van een kritieke afwijking als de energieprestatie bij controle 8% afwijkt van de correcte energieprestatie of als er minstens 5 fouten zijn gemaakt die meer dan 1% effect hebben op de totale energieprestatie van het gebouw. Een kritieke afwijking leidt dus niet per definitie tot de registratie van een verkeerde labelklasse (A++++ t/m G). Uit nader onderzoek, dat met de brief van 29 juni jl. met de Kamer is gedeeld, is gebleken dat er zich nog knelpunten in het kwaliteitsborgingssysteem voordoen. Mede door de gesprekken die ik hierover heb gevoerd met uw Kamer heb ik in die brief aangegeven om publiekrechtelijk toezicht toe te voegen aan het stelsel.

Stelseltoezicht

Ik heb toegezegd twee varianten voor publiek toezicht te onderzoeken. De eerste betreft een vergaande hervorming van het stelsel met vervanging van alle rollen in het kwaliteitsborgingssysteem door publiek toezicht. De tweede variant betreft het toevoegen van een publiek toezichthouder aan het huidige stelsel die toezicht houdt op het functioneren van de werking van het kwaliteitsborgingssysteem op basis van accreditatie en certificering.

Op basis van onderzoek en consultatie bij de partijen in het stelsel, publiek toezichthouders en andere EU-lidstaten, kies ik voor de introductie van een publiekrechtelijk toezichthouder in het stelsel die toezicht houdt op het functioneren van het huidige systeem van certificering en accreditatie (tweede variant). Deze publiek toezichthouder zal toezien op de meeste partijen in het stelsel: de energieadviseurs, de certificaathouders, de certificerende instellingen en de schemabeheerder. Ook is het voornemen dat de publiek toezichthouder op basis van signalen zelf ook energielabels kan controleren. Dit wordt ook wel stelseltoezicht genoemd; in figuur 1 is dit schematisch weergegeven. Welke (juridische) kaders hiervoor gaan gelden zal nader worden uitgewerkt.

Figuur 1. Stelseltoezicht op het stelsel van het energielabel



Ik heb gekozen voor de variant van stelseltoezicht, omdat deze vorm van toezicht een aantal duidelijke voordelen heeft ten opzichte van het vergaand hervormen van het stelsel, te weten:

- de kwaliteitsborging met interne en externe controles door marktpartijen blijft in stand en daarmee wordt de eigen verantwoordelijkheid van marktpartijen aangesproken en expertise benut;
- het heeft veel minder dan bij de andere variant een marktversturende werking;
- de regels van het schema zullen beter blijven aansluiten bij de praktijk dan bij klassieke regelgeving, omdat marktpartijen ook zelf het initiatief kunnen nemen om regels te verbeteren;
- gebruikmaking van certificering en accreditatie biedt mogelijkheden om (schaarse) toezicht capaciteit van de overheid effectiever en efficiënter in te zetten, er kan daardoor gericht op risico's of bij incidenten toezicht worden gehouden;
- en stelseltoezicht kan relatief eenvoudig meegroeien of schuiven met de noodzaak voor toezicht op het stelsel, bijvoorbeeld als uit monitoring blijkt dat er nog steeds teveelfouten worden gemaakt.

Met het aanwijzen van een publiek toezichthouder zal de onafhankelijkheid van de certificerende instellingen en de certificaathouders beter worden gewaarborgd. Deze partijen hebben een financiële afhankelijkheid van elkaar vanwege hun klantrelatie: de certificaathouder betaalt de certificerende instelling voor een controle. De publiek toezichthouder zal toezien of aan de voorwaarden van onafhankelijkheid wordt voldaan. Daarnaast kan de publieke toezichthouder naast de private sancties, als schorsing of intrekken van het certificaat en intrekken van het bewijs van vakbekwaamheid, ook bestuursrechtelijke sancties inzetten, zoals een last onder dwangsom of bestuurlijke boete.

Op basis van gesprekken met potentiële publieke toezichthouders ben ik van mening dat voor de beoogde werkzaamheden de Toelatingsorganisatie Kwaliteitsborging Bouw (TloKB) de meest geschikte partij is. Ik wil de verdere uitwerking samen met de TloKB vormgeven. De reden hiervoor is dat de TloKB reeds als taak heeft om toe te zien op de kwaliteit van de bouw- en installatiesector en daar inspecties voor uitvoert. Ook het toezicht op het stelsel van de gasverbrandingsinstallaties is reeds bij de TloKB belegd, waardoor zij over de nodige bouwtechnische expertise beschikken.

Planning

Het introduceren van een onafhankelijk toezichthouder vereist een te doorlopen wetgevingstraject met wijziging van de Woningwet. Daarnaast zal lagere regelgeving moeten worden gewijzigd dan wel worden ingevoerd om het toezicht verder vorm te geven. Ik verwacht in 2025 een wetsvoorstel aan de Kamer te kunnen voorleggen. Vervolgens zal de regelgeving moeten worden geïmplementeerd in de organisatie van de toezichthouder en zullen marktpartijen in de gelegenheid moeten worden gesteld om zich voor te bereiden op het aangepaste stelsel.

Maatregelen op korte termijn

Dit betekent niet dat de kwaliteitsverbetering in de tussentijd stil staat. Tot aan het operationeel zijn van de publiek toezichthouder span ik mij samen met de partijen in het stelsel maximaal in om verschillende maatregelen door te voeren om fraude en foutieve energielabels tegen te gaan.

- Per 1 juli 2024 wordt de controlesteekproef op energielabels door de certificerende instellingen vergroot van ca 3.000 naar bijna 4.400.
- Er worden per 1 juli 2024 extra controles ingevoerd bij alle certificaathouders, waarbij, afhankelijk van de grootte van de certificaathouder, 2 tot 10 dossiers van energielabels worden gecontroleerd. Hiermee krijgt de certificerende instelling beter zicht op mogelijke slecht presterende adviseurs.
- Er worden per 1 juli 2024 extra vervolgcontroles ingevoerd bij adviseurs waar fouten worden geconstateerd om slecht presterende adviseurs meer in de gaten te houden.
- Er is een bevoegdheid ingesteld voor de schemabeheerder per 1 juli 2023 om het bewijs van vakbekwaamheid van energieadviseurs in te trekken bij fraude en per 1 juli 2024 wordt het proces om tot intrekken over te gaan verduidelijkt.
- Huurders kunnen sinds februari 2022 kosteloos terecht bij de Huurcommissie om het energielabel te laten toetsen indien deze effect heeft op de huurprijs conform het woningwaarderingssysteem.
- Het afschrift van het energielabel is voor woningeigenaren en sinds 16 augustus 2023 ook voor huurders eenvoudig te downloaden via [Mijnoverheid.nl](https://mijnoverheid.nl).

Ik ben daarnaast met de Raad voor Accreditatie in gesprek over het opschroeven en aanscherpen van hun inspecties bij de certificerende instellingen, in ieder geval totdat de publiek toezichthouder is aangevoerd. Dit wordt vastgelegd in een zogenaamd Specifiek Accreditatie Protocol. En ik heb de schemabeheerder van het kwaliteitsborgingssysteem verzocht een aantal noodzakelijke verbeteringen in het schema (BRL 9500) door te voeren op korte termijn, waaronder:

- het verbreden van de klachten- en geschillenprocedure zodat deze open staat en laagdrempelig is voor onder andere woningeigenaren, huurders en gemeenten;
- waarbij ook oudere foutieve energielabels (ouder dan een jaar) gecorrigeerd moeten gaan worden;
- het opnemen van aanvullende eisen om de onafhankelijkheid van partijen te borgen;
- en waarborgen in te bouwen om te voorkomen dat adviseurs wisselen tussen certificerende instellingen om sancties en inspectie te ontlopen.

Dalend percentage foutieve energielabels

Uit de eerder met de Kamer gedeelde monitoringsrapportage over 2022 blijkt dat het aantal kritieke afwijkingen bij energielabels was gedaald. Ook is bij een aantal certificaathouders het certificaat ingetrokken omdat afwijkingen niet werden opgelost. Deze feiten in combinatie met bovengenoemde set aan maatregelen in het vooruitzicht geven mij het vertrouwen dat de markt op de goede weg is om het gewenste kwaliteitsniveau te halen én, minstens net zo belangrijk, foutieve energielabels uit het verleden te gaan corrigeren. De introductie van de publiek toezichthouder zal een stok achter de deur zijn om de publieke belangen in de toekomst te blijven waarborgen en het vertrouwen in het energielabel te ondersteunen. De dalende trend in aantal foutieve energielabels hoop ik dan ook terug te zien in de resultaten over 2023 die ik voor de zomer met uw Kamer zal delen. Ik zal de komende jaren blijvend monitoren of de

getroffen maatregelen de kwaliteit voldoende verbeteren en zal de maatregelen verder intensiveren als dat nodig blijkt.

Inzet van nieuwe technologieën voor een betrouwbaar en nauwkeurig energielabel

Op verzoek van de Kamer heb ik een verkenning laten uitvoeren naar technologieën die kunnen bijdragen aan een betrouwbaar en nauwkeurig energielabel. De verkenning is bijgevoegd bij deze brief⁵. In deze verkenning is onderscheid gemaakt tussen beschikbare technologieën die behulpzaam zijn bij (1) de opname zelf en (2) de verificatie van de opname.

Kansrijke technologische ontwikkelingen die bij de verkenning naar voren komen zijn:

- Fysieke hulpmiddelen bij de opname: dit omvat meettechnieken zoals luchtdichtheidsmetingen, 3D scans van gebouwen, infraroodcamera's en QR codes op producten.
- Digitaal werken en systeemintegratie: dit betreft de overgang naar digitale processen, waaronder het gebruik van speciale opname-apps die geïntegreerd zijn met rekensoftware, waardoor efficiëntie wordt bevorderd.
- Opname met behulp van geanalyseerde data en *digital twins*: dit betreft het analyseren van gegevens en het creëren van digitale replica's (*digital twins*) van gebouwen om een beter inzicht te krijgen in hun kenmerken en eigenschappen.
- Overheidsgebouwendossier: dit systeem kan bijvoorbeeld het projectdossier van het energielabel opslaan en toegankelijk maken voor de adviseur en andere belanghebbenden.
- Verificatie van de opname met behulp van de energielabeldatabase of de energieprestatie software: hiermee kunnen controles worden gedaan op mogelijk berekeningsfouten en onrealistische waarden.

Stappenplan

De resultaten van de verkenning worden gebruikt om te komen tot een stappenplan om deze nieuwe technologieën in te kunnen zetten voor een meer betrouwbaar en nauwkeurig energielabel. Daarvoor wordt onderzocht of deze kansrijke technologieën ook daadwerkelijk bruikbaar en betaalbaar zijn om op grote schaal toe te passen. In het verlengde wordt het gebruik van gemeten data binnen de huidige berekende bepalingmethode nader onderzocht. Daarbij wordt ook gekeken naar relevante ontwikkelingen bij andere lidstaten van de EU. De resultaten hiervan en het stappenplan zullen voor de zomer met de Kamer worden gedeeld.

Tot slot

Met deze aangekondigde maatregelen om de kwaliteit van het energielabel te verbeteren, worden belangrijke stappen gezet ten behoeve van de betrouwbaarheid en de nauwkeurigheid van het energielabel, bewaakt door een gedegen kwaliteitsborgingsysteem. Door de introductie van een onafhankelijk toezichthouder en het verkennen van nieuwe

⁵ Rapport «Inzetten nieuwe technologie energielabel», Stichting W/E Adviseurs, 29 november 2023.

technologieën wordt gewerkt aan een energielabel dat toekomstbestendig is en een belangrijke rol zal spelen in het bevorderen van energiezuinige gebouwen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.M. de Jonge