Toelatingsorganisatie
Kwaliteitsborging Bouw

HUF-toets herziene EPG-stelsel

Meer vertrouwen in energieprestatie van gebouwen



Toetsgegevens

Titel	HUF-toets herziene EPG-stelsel
Tijdvak HUF	1 augustus tot en met 1 oktober 2025
Uitgevoerd door	[redacted]
Kenmerk	2025HUF1002
Datum rapport	10 december 2025

De informatie in dit rapport is met de grootst mogelijke zorgvuldigheid op een rij gezet. Vermenigvuldigen van informatie uit dit rapport is alleen in zijn geheel toegestaan, mits deze uitgave als bron wordt vermeld.
Voor wat betreft de werkzaamheden van de TloKB is de Uitvoeringswet Algemene Verordening Gegevensbescherming (UAVG) van toepassing.

De TloKB gaat vertrouwelijk met gegevens om en beschermt/beveiligt deze gegevens zo goed mogelijk. Meer informatie is beschikbaar via de volgende link privacyverklaring.

Inhoud

Samenvatting—4

1 Inleiding—5
1.1 Doelstelling—5
1.2 Relevante Rijkskaders en wet- en regelgeving—5
1.3 (Beleids)context—5
1.4 Opgenomen in jaarplan 2025—6

2 Conclusies—7
2.1 Handhaafbaarheid—7
2.2 Uitvoerbaarheid—8
2.3 Fraudebestendigheid—8

Bijlage A Bronnen—10

Bijlage B Bevindingen—11
1.1 Handhaafbaarheid—11
1.1.1 Wetgeving—11
1.1.2 Naleving door normadressaat—12
1.1.3 Handhaving door de toezichthouder—14
1.2 Uitvoerbaarheid—16
1.3 Fraudebestendigheid—22

Samenvatting

De minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) heeft een voorstel uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur (AMvB) en een ministeriële regeling om een publiekrechtelijk toezichthouder toe te voegen aan het stelsel Energieprestatie Gebouwen (EPG-stelsel) voor het houden van stelseltoezicht. Als toezichthouder is de Toelatingsorganisatie Kwaliteitsborging Bouw (TloKB) beoogd. In dit kader heeft de TloKB de AMvB en Omgevingsregeling getoetst. Het betreft hier het uitvoeren van een toets op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid (HUF-toets) die inzichtelijk maakt of de TloKB de beoogde toezichttaak adequaat kan uitvoeren.

Uitkomst HUF-toets op publieke toezichttaak EPG-stelsel voor TloKB

Binnen het EPG-stelsel geven energieprestatieadviseurs in dienst van een bedrijf met een certificaat, afgegeven door een certificerende instelling, energielabels af. Uit onderzoek naar het functioneren van het EPG-stelsel is gebleken dat dit borgingssysteem knelpunten kent. Daarom scherpt de minister van VRO de regels aan voor dit borgingssysteem en voegt een publiek toezichthouder toe aan het stelsel. Hiermee beoogt de minister te waarborgen dat iedereen kan vertrouwen op de kwaliteit van het energielabel[1].

De knelpunten geïnventariseerd met het onderzoek naar het kwaliteitsborgingssysteem binnen het EPG-stelsel[2] kunnen niet alleen met publiek toezicht worden opgelost. Dit kan wel na adequate aanscherping van de regelgeving door de minister van VRO voorzien in voorjaar 2026.

Met de introductie van toezicht op het stelsel van certificering voor het registreren van energieprestatie van woningen en gebouwen ziet de TloKB, afgezien van de wijze van taaktoewijzing, geen overkomelijke knelpunten/risico's op de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid om de beoogde toezichttaak adequaat te kunnen uitvoeren. Wel ziet zij een aantal condities om de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid mogelijk te maken.

[1] Nota van toelichting wijzigingsbesluit "introductie toezicht op het stelsel van certificering voor het registreren van energieprestatie van woningen en gebouwen
[2] Onderzoek kwaliteitsborgingssysteem stelsel energieprestatie gebouwen (bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 30 196, nr. 824).

1 Inleiding

De minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) past de regelgeving aan om een publiekrechtelijk toezichthouder toe te voegen aan het stelsel Energieprestatie Gebouwen (EPG-stelsel).[3] Als toezichthouder is de Toelatingsorganisatie Kwaliteitsborging Bouw (TloKB) beoogd. In dit kader heeft de TloKB de regelgeving getoetst aan de rol en bevoegdheden van TloKB, inclusief de bevoegdheid tot het opleggen van (bestuurlijke) sancties. Het betreft hier het uitvoeren van een toets op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid (HUF-toets) die inzichtelijk maakt of de TloKB de beoogde toezichttaak adequaat kan uitvoeren.

1.1 Doelstelling

Het doel is om de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid binnen het gewijzigde EPG-stelsel te beoordelen, zodoende dat de TloKB deze taak adequaat kan uitvoeren.

1.2 Relevante Rijkskaders en wet- en regelgeving

Het Besluit van de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening tot wijziging van de Omgevingsregeling in verband met de introductie van een stelsel van certificering voor het registreren van energielabels, Omgevingsregeling, BRL 9500-U/W, BRL 9501 en het Beleidskompas. De HUF-toets voor de TloKB in het kader van de herziene regelgeving sluit aan bij het Beleidskompas om te zorgen voor een zorgvuldige voorbereiding op de wijziging van beleid. Regels moeten kunnen worden uitgevoerd en gehandhaafd, anders hebben ze geen nut. Daarom is het belangrijk om bij het maken van beleid en regels te kijken naar de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid ervan. Wetten en de regelingen moeten werkbaar zijn voor ieder die ermee te maken heeft. Dus zowel voor de partijen die zich aan de regels moeten houden, als voor de organisaties die de regels moeten uitvoeren en handhaven.

1.3 (Beleids)context

Binnen EPG-stelsel geven energieprestatieadviseurs in dienst van een bedrijf met een certificaat, afgegeven door een certificerende instelling, energielabels af voor een bouwwerk. Uit onderzoek naar het functioneren van het stelsel is gebleken dat het kwaliteitsborgingssysteem knelpunten kent. Dit kwaliteitsborgingssysteem is geregeld in een private beoordelingsrichtlijn die rechtstreeks in wet- en regelgeving is aangewezen. Daarom scherpt de minister van VRO de regels voor dit kwaliteitsborgingssysteem aan. Hiermee beoogt de minister te waarborgen dat iedereen kan vertrouwen op de kwaliteit van het energielabel.

Het voorstel is uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur (AMvB) en een ministeriële regeling.

[3] Het herziene EPG-stelsel leidt tot wijzigingen in Or, Ob, BRL 9500-U/W en BRL 9501.

1.4 Opgenomen in jaarplan 2026

Het volgende is opgenomen in het TloKB-jaarplan 2026:
Binnen het stelsel Energieprestatie Gebouwen (EPG-stelsel) geven energieprestatieadviseurs in dienst van een bedrijf met een certificaat, afgegeven door een certificerende instelling, energielabels af. Uit onderzoek naar het functioneren van het stelsel is gebleken dat dit kwaliteitsborgingssysteem nog knelpunten kent. Daarom scherpt de minister van VRO de regels voor dit kwaliteitsborgingssysteem aan. Hiermee beoogt de minister te waarborgen dat iedereen kan vertrouwen op de kwaliteit van het energielabel. Daarnaast introduceert de minister onafhankelijk toezicht op het stelsel en denkt daarbij aan de TloKB als publieke toezichthouder. Ter voorbereiding heeft de TloKB in 2025 een zogenoemde HUF-toets uitgevoerd op de Handhaafbaarheid, Uitvoerbaarheid en Fraudebestendigheid van de voorziene veranderingen in het EPG-stelsel. De TloKB neemt de resultaten van de HUF-toets in ogenschouw bij de instemming met de EPG-taak. Ook voorziet de TloKB in de benodigde beleidsregels die de taakuitoefening op basis van de te verkrijgen bevoegdheden vormgeven. Beoogde instelling van de publieke toezichthouder is medio 2027-2028. Parallel aan de parlementaire behandeling werkt de TloKB in 2026 aan de voorbereidingen, zodat de nieuwe toezichtstaak vanaf de inwerkingtreding effectief kan worden uitgevoerd. Dat doet zij door onder andere nieuwe medewerkers aan te trekken, een aanwijzingskader en toezichtkader op te stellen, werkprocessen uit te werken en een register in te richten.

2 Conclusies

In dit hoofdstuk komen de conclusies en specifiek de bevindingen met aanbevelingen wijzigingen van wet- en regelgeving.

In bijlage B zijn alle toetsresultaten in tabelvorm opgenomen. Hierin zijn onder andere opgenomen een toetsvraag, een bevinding, een conclusie, en waar nodig een aanbeveling.

2.1 Handhaafbaarheid

Het aspect handhaafbaarheid richt zich op de vraag of de wet- en regelgeving voldoende handvatten biedt om te kunnen handhaven op de normen die in de wetgeving zijn opgenomen. Dit aspect wordt vanuit drie invalshoeken beoordeeld: de wet- en regelgeving zelf, de naleving door de normadressaat en het toezicht en de handhaving door de toezichthouder. De TloKB heeft voor de handhaafbaarheid de volgende aandachtspunten:

- Voor het toezicht op het kwaliteitsborgingssysteem van het EPG-stelsel introduceert de minister een nieuwe publiek toezichthouder, waarbij de TloKB de beoogd toezichthouder is. Het toezicht op de aanwezigheid van een energielabel bij verhuur, verkoop of oplevering van een gebouw is belegd bij de Inspectie Leefomgeving en Transport. De TloKB adviseert de minister in overweging te nemen om deze taak ook toe te wijzen aan dezelfde publiek toezichthouder die toeziet op het kwaliteitsborgingssysteem, zodat vanuit één hand zowel op de aanwezigheid en kwaliteit van het energielabel toegezien kan worden.

- Met de voorgestelde toevoeging van publiek toezicht beoogt de minister de kwaliteit van het energielabel en het functioneren van het kwaliteitsborgingsstelsel te versterken. De publiek toezichthouder krijgt een sterke informatiepositie, waarmee zij de kwaliteit van energielabels kan monitoren en misstanden kan adresseren. Handhavend optreden is echter alleen mogelijk wanneer concrete wettelijke eisen of wanneer de door de minister aangewezen BRL 9500 niet wordt nageleefd. Kwaliteitsverbetering vanuit publiek toezicht is daarmee hoofdzakelijk incidenteel. Stelselmatige kwaliteitsverbetering vereist blijvende sturing via wetgeving en de inhoud van BRL 9500. Dit vraagt van de minister om aan de hand van de verslaglegging van de publiek toezichthouder periodiek te toetsen of het bereikte kwaliteitsniveau toereikend is en waar nodig strengere eisen te stellen aan het kwaliteitsborgingssysteem.

- Het handhaven van het bestaande certificatie- en accreditatiestelsel met toevoeging van een publiek toezichthouder vergroot het aantal actoren in een al complex stelsel. Voor burgers kan dit onduidelijkheid scheppen over waar zij met klachten of problemen terechtkunnen. Het verdient daarom de voorkeur om een centraal informatiepunt voor het gehele stelsel in te richten. De publiek toezichthouder ligt dan het meest voor de hand gezien zijn bevoegdheden om zo nodig een handhavingsgevolg te geven aan de verkregen informatie. Bij de keuze voor geen centraal informatiepunt zal de minister in alle

publiekscommunicatie eenduidig moeten vermelden welke instantie welke vragen en klachten behandelt. Eén eenduidig informatiepunt bevordert niet alleen de handhaafbaarheid, maar draagt ook bij aan de fraudebestendigheid van het EPG-stelsel.

- Het wijzigingsbesluit gaat er nu nog vanuit dat de minister de toezichttaak in mandaat geeft aan de publiek toezichthouder. Het besluit hanteert daarom alleen het begrip "de minister". Daarmee is het voor de normadressaat niet altijd duidelijk wanneer de minister van VRO of de publiek toezichthouder wordt bedoeld. Zoals gezegd wenst de TloKB de toezichttaak vanaf het begin bij wet te verkrijgen. Daarmee wordt het voor de normadressaat ook duidelijk wanneer de minister dan wel de publiek toezichthouder in de regelgeving is bedoeld.

2.2 Uitvoerbaarheid

De uitvoerbaarheid van beleid of van wet- en regelgeving behelst de vraag of het toezicht praktisch uitvoerbaar is door de publiek toezichthouder. Dit betekent dat de TloKB duidelijk en concreet moet hebben op welke wijze zij invulling kan geven aan de nieuwe of gewijzigde taak. De TloKB heeft voor de uitvoerbaarheid de volgende aandachtspunten:

- Voorzie de TloKB in de voorbereidingsfase op de inwerkingtreding van het publiek toezicht in het EPG-stelsel in voldoende financiële middelen. Daarmee kan de TloKB zich adequaat voorbereiden op haar taakuitoefening, door onder andere goed gekwalificeerd personeel aan te nemen, de medewerkers op te leiden en ICT-systemen uit te breiden voor deze nieuwe taak.

- De TloKB streeft naar harmonisering van haar taakuitoefening door haar taken bij wet te verkrijgen. De EPG-taak wenst zij dan ook vanaf het begin bij wet te verkrijgen en niet bij mandaat. Daarmee wil zij een hybride organisatie vermijden met enerzijds wettelijke taken en anderzijds taken namens de minister.

- In 2030 wijzigen de regels voor het bepalen van de energieprestatie. Daarbij is de verwachting dat dit ook de nodige impact zal hebben op de taakuitoefening van de publiek toezichthouder. De TloKB adviseert de minister om in nauw overleg met elkaar te blijven bij een eventuele herzien van de taakuitoefening en zodoende door de TloKB opgedane ervaringen bij de herziening te betrekken.

2.3 Fraudebestendigheid

Het aspect fraudebestendigheid richt zich op de vraag of de regelgeving zo is ingericht dat fraude wordt voorkomen en bestreden. Dit betekent dat het stelsel zo is ingericht dat prikkels en maatregelen fraude door de normadressaat helpen voorkomen en bestrijden. De TloKB heeft voor de fraudebestendigheid de volgende aandachtspunten:

- Om de kans op fraude te minimaliseren pleit de TloKB voor een nadrukkelijke onafhankelijkheid van de energieprestatieadviseur. Deze mag op geen enkele wijze (juridisch, financieel of organisatorisch)

betrokkenheid hebben bij het gebouw en het daarbij af te geven energielabel. Hoewel de concept-BRL 9500 hierin voorzag is deze verplichting na openbare kritieklegging afgezwakt. De TloKB ziet deze afzwakking graag ongedaan gemaakt.

- De omvang van de extra (projectgerichte) controle, een sanctiebezoek, door de certificatie-instelling is niet duidelijk omgeschreven in de BRL 9500. Ervaring van de TloKB met het CO-stelsel leert dat de certificatie-instellingen wisselend omgaan met de omvang van een sanctiecontrole. De TloKB adviseert de minister om de omvang van de sanctiecontrole in de BRL dan wel regelgeving explicieter te maken.

- De BRL 9500 kent een 'gele vlaggen'-systeem dat kritieke afwijkingen bij energieprestatieadviseurs opneemt in het openbaar register. De certificatie-instelling is volgens de BRL niet verplicht iets met de kennis van deze kritieke afwijking te doen. De TloKB adviseert de minister om in de BRL dan wel in de regelgeving expliciet te maken wat van de certificatie-instelling wordt verwacht in geval van een kritieke afwijking bij een energieprestatieadviseur.

- Toenemende concurrentie tussen energieprestatieadviseurs en daarmee de prikkel om de prijs voor het afgeven van een energielabel laag te houden staat op gespannen voet met de kwaliteit/waarheidsgetrouwheid van het energielabel. Hoewel met de introductie van toezicht op het stelsel van certificering voor het registreren van energieprestatie van woningen en gebouwen een kwaliteitsimpuls verwacht mag worden, moet hier niet alleen op vertrouwd worden. De publiek toezichthouder zal bij de uitoefening van de monitoring- en evaluatietaak scherp moeten toezien of het kwaliteitsborgingssysteem, dat geregeld is in de BRL 9500, voldoende bijdraagt aan de kwaliteit van het energielabel en zo nodig de minister adviseren om het kwaliteitsborgingssysteem aan te scherpen dan wel stelselwijzigingen door te voeren.

- De BRL 9500 bevat een termijn van maximaal drie jaar na registratie datum van het energieprestatie-rapport (energielabel) voor het indienen van klachten. Dit kan problematisch uitpakken voor huurders die pas na verloop van deze termijn een woning betrekken. In zulke gevallen hebben zij geen mogelijkheid meer om bezwaar te maken tegen mogelijke onjuistheden in het energieprestatie-rapport, terwijl zij daar wél de gevolgen van ondervinden. Dit raakt met name de positie van huurders die bij aanvang van hun huurovereenkomst uitgaan van de juistheid van het rapport, maar die achteraf geconfronteerd worden met afwijkende energieprestaties. De TloKB adviseert de termijn van drie jaar te laten vervallen of zo in te richten dat een nieuwe huurder alsnog de gelegenheid krijgt om een klacht in te dienen.

Bijlage A Bronnen

Regelgeving
- *AMvB*
- *Omgevingsregeling*
- BRL9500-U, concept kritiekversie 22 mei 2025
- BRL9500-W, concept kritiekversie 22 mei 2025
- BRL9501, kritiekversie 22 mei 2025

Overig
- Beleidskompas voor internetconsultatie, titel: '*Publiek toezicht energielabels'*
- *Implementatie EPBD, brief VRO aan TK*
- *RoyalHaskoning DHV over EPG-stelsel*
- *ATR-rapport Adviezen Publiek Toezicht Energielabels, 15 september 2025*
- *TloKB-afwegingskader bij taakuitbreiding, 10 januari 2024*

Bijlage B Bevindingen

1.1 Handhaafbaarheid

Het aspect handhaafbaarheid richt zich op de vraag of de wetgeving voldoende handvatten biedt om te kunnen handhaven op de normen die in de wetgeving zijn opgenomen. Dit aspect wordt vanuit drie invalshoeken beoordeeld: de wetgeving zelf, de naleving door de normadressaat en de handhaving door de toezichthouder(s).

1.1.1 Wetgeving

Bron	Toetsvraag	Bevinding	Conclusie	Aanbeveling
Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl): Art. 3.89 lid 2, onder a Art. 3.90 lid 1 Art. 3.91 Art. 11.66a Art. 11.66a lid 3, onder a Art 11.66a, lid 4	Is de regeling duidelijk en specifiek geformuleerd?	De volgende punten vervolmaken het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl): - Art. 3.89 lid 2, onder a: hier wordt alleen de NEN-EN-ISO / IEC 17065 genoemd. Een verwijzing naar BRL 9500-U/W is specifieker en eenduidiger. - Art. 3.90 lid 1: door het opnemen van variant e, verwijzend naar en luidend als: "*Niet (tijdig) opvolging wordt gegeven aan waarschuwing als bedoeld in art. 3.91 lid 3*". - Art. 3.91: door het opnemen van lid 4, verwijzend naar de maatregel Last onder dwangsom zoals opgenomen in art. 93 lid 2 van de Woningwet (Ww). Temeer omdat deze ook is opgenomen in paragraaf 3.1 van de AMvB stelseltoezicht energielabels Nota van Toelichting. - Art. 11.66a (*register certificering energielabels*): er ontbreekt de waarschuwing van de certificatie-instelling aan de energieadviseur, die nu wordt vastgelegd in het Centraal Register Techniek zoals bedoeld in de BRL 9500-U/W in par. 10.3. - Art. 11.66a lid 3, onder a: (*register certificering energielabels*): benoem het aangewezen certificatieschema. - Art 11.66a, lid 4 (*register certificering energielabels*): het woordje 'actuele' ontbreekt, waardoor deze niet in lijn lijkt te zijn met art 11.66b lid 2, onder a.	De regeling is *deels* duidelijk en specifiek geformuleerd. Door het ontbreken van tal van zaken in de wetgeving kan de taak niet goed worden uitgevoerd, als gevolg van een eigen lezing dan wel interpretatie.	De genoemde punten onder de bevinding over te nemen om de wetgeving duidelijker en specifieker te maken. In overweging ten aanzien van Bkl art 11.66a (*register certificering energielabels*): indien VRO teneinde ervoor kiest om de registertaak bij de TloKB te beleggen dan dient de TloKB vooruitlopend daarop haar register aan te passen als gevolg van de samenvoeging van het openbare register van de TloKB en het Centraal Register Techniek. Het openbaar register van de TloKB kent na de samenvoeging dan twee soorten waarschuwingen. In het kader van transparantie en duidelijkheid is het inregelen van dit onderscheid noodzakelijk.
Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl): Art. 3.88 Art. 3.88, onder b Art. 3.92, onder a Art. 3.92, onder b Art. 3.92, onder c	Zijn de begripsomschrijvingen duidelijk en specifiek geformuleerd en in overeenstemming met begripsomschrijvingen in gerelateerde regelgeving?	De volgende punten vervolmaken het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl): - Art. 3.88: hierin ontbreekt de definitie van de certificatiebeheerder (lees: schemabeheerder), die wel wordt genoemd in de Nota van Toelichting. - Art. 3.88, onder b: in de definitie van certificaathouder wordt gesteld dat de energieadviseur een natuurlijke- of rechtspersoon is in tegenstelling tot Bkl art. 3.89, onder d, onder 5° en Bkl art 11.66a. Hierin staan de certificaathouder en energieadviseur naast elkaar genoemd en dit impliceert dat de energieadviseur niet de certificaathouder is. Een wijziging in de begripsomschrijving is nodig om verwarring te voorkomen. - Art. 3.92, onder a: expliciet benoemen dat het hier gaat om BRL 9500-W. - Art. 3.92, onder b: expliciet benoemen dat het hier gaat om BRL 9500-U. - Art. 3.92, onder c: expliciet benoemen dat het hier gaat om BRL 9501.	De begripsomschrijvingen zijn *deels* duidelijk en specifiek geformuleerd en in overeenstemming met begripsomschrijvingen in gerelateerde regelgeving. Om eigen lezing en interpretatie te voorkomen, vereist aanvulling van een aantal punten in de wetgeving ten behoeve van een goede uitvoering van de taak.	Tekstuele verbeteringen zoals uitwerking van begrippen in de wetgeving over te nemen.
BRL 9500-W BRL 9500-U BRL 9501 Bbl art. 6.27	Zijn de normen waar het in de regeling om gaat duidelijk?	- De EPG-regelgeving noemt BRL's 9500-W, 9500-U en 9501. BRL's verwijzen naar NTA 8800 en ISSO-publicatie 75.1. - BRL 9500-U/W (het certificatieschema) beschrijft in H3 (eisen te stellen aan het energierapport) en H4 (eisen aan de werkzaamheden), in relatie tot paragraaf 1.4 (termen en definities) duidelijk op. In H10 (maatregelen) worden de eisen uiteengezet per maatregel: intrekken, schorsen en opschorten.	De normen in de regeling zijn duidelijk.	Ten aanzien van Bbl art. 6.27 de eis opnemen om de controle op aanwezigheid van het energielabel mee te nemen in het proces van kwaliteitsborging binnen het KB-stelsel.

		- BRL 9501 beschrijft de methode voor het berekenen van het energiegebruik en de financiële gevolgen van energiebesparingsregelen. - Bbl art. 6.27 beschrijft de verplichting voor energielabel bij nieuwbouw. Dit artikel beoordeelt de kwaliteitsborger niet als onderdeel van het proces van kwaliteitsborging. - ILT controleert, namens de Minister van VRO, of een energielabel aanwezig is bij verhuur, verkoop of oplevering van een woning of gebouw.		In overweging nemen om het toezicht op de aanwezigheid van een energielabel bij verhuur, verkoop of oplevering van een woning of gebouw toe te voegen aan de taak van de TloKB.
BRL 9500-U	Zijn de verantwoordelijkheden en bevoegdheden duidelijk vastgelegd?	BRL 9500-U beschrijft in hoofdstuk 6 (met name in de paragrafen 6.2 en 6.4) de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de certificaathouder. In hoofdstuk 7 (externe kwaliteitsbepaling) worden de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de certificerende instelling in brede zin uitgeschreven.	De verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn in de norm duidelijk vastgelegd. Door de verantwoordelijkheden en de bevoegdheden van de toezichthouder bij mandaat aan te wijzen, kiest VRO voor de derde maal voor de uitzonderingspositie die de kaderwet zbo's biedt. De TloKB kan instemmen met een mandaat als de wettelijke taaktoewijzing in het verschiet ligt.	Geen

1.1.2 Naleving door normadressaat

Bron	Toetsvraag	Bevinding	Conclusie	Aanbeveling
Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl): Art. 3.92 Art. 11.66a	Is duidelijk tot wie de norm is gericht (normadressaat), is de doelgroep duidelijk afgebakend?	De volgende doelgroepen vervolmaken het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl): - Art. 3.92: de handeling, het aanwijzen van een certificatieschema, wordt beschreven maar de partij schemabeheerder wordt niet benoemd. Ook in Bkl art 3.88 wordt de schemabeheerder niet benoemd. - Art. 11.66a: de doelgroep verwerker wordt beschreven in het register. Echter is het voor de lezer niet direct duidelijk wie de verwerker is.	Het is *deels* duidelijk tot wie de norm is gericht. Door niet het noemen van de partij schemabeheerder en het hanteren van een weinigzeggende term 'verwerker' kan onnodig onduidelijkheid ontstaan.	Noem in de regeling expliciet de schemabeheerder, hetzij VRO, om de onduidelijkheid daarover weg te nemen. De term verwerker is te algemeen en weinigzeggend. Registerhouder zou een alternatief kunnen zijn of noem de toezichthouder (bijvoorbeeld TloKB) bij naam.
Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl): Bkl 3.89 lid 4 3.90 lid 4 11.66a lid 4 11.66b lid 5 11.66c lid 5 5.16d van de Omgevingsregeling	Is de norm uitvoerbaar (haalbaar/ realistisch) voor de normadressaat?	Geconstateerde risico's ten aanzien van de verhouding normadressaat en de wet enerzijds en de toezichthouder (lees: TloKB) anderzijds: - De bevoegdheid van de toezichthouder beperkt zich tot de certificatie-instelling. - De artikelen Bkl 3.89 lid 4, 3.90 lid 4, 11.66a lid 4, 11.66b lid 5 en 11.66c lid 5 beperken zich tot een ministeriële regeling. Dit is te licht aangezet door het niet in de wet op te nemen, waardoor een onnodige administratieve last ontstaat dwars door het stelsel. Voor de normadressaten kan dit onduidelijk zijn dan wel onnodige discussie/vertraging geven. Wettelijke verankering geeft duidelijkheid over de rol van de minister dan wel de toezichthouder. - De toelichting op het besluit beschrijft een steekproef van 25% op de gecontroleerde energielabels door de toezichthouder. Hier is dus sprake van een steekproef van een steekproef. Dit is onjuist. De TloKB heeft beleid hierover tijdig ingelicht. Dit zorgt voor onjuiste verwachtingen van de toezichthouder bij de normadressaat.	De norm is *deels* uitvoerbaar (haalbaar/realistisch) voor de normadressaat, omdat het een afgeleide is van het CO-stelsel waarin dezelfde partijen opereren. Er zijn wel enige risico's ten aanzien van de verhouding normadressaat en de wet enerzijds en de toezichthouder (lees: TloKB) anderzijds. Het rapport van RoyalHaskoningDHV benadrukt dat de bevindingen over het EPG-stelsel ook relevant zijn voor het CO-stelsel.	De genoemde risico's ten aanzien van de verhouding normadressaat en de wet enerzijds en de toezichthouder (lees: TloKB) anderzijds zoals beschreven in de bevindingen weg te nemen door op te nemen in de wet.

		- In tegenstelling tot vereist in artikel 5.16d van de Omgevingsregeling zijn de tarieven voor certificeringswerkzaamheden van de certificerende instellingen mogelijk niet openbaar en zullen zij niet meewerken aan het verstrekken ervan.		
TloKB	Is duidelijk hoe de norm moet worden nageleefd?	Het gebruik beeldmerk NL-EPBD, die niet in de wet- en regelgeving is opgenomen, werkt averechts bij de naleving van de norm. Hierbij zijn de ervaringen van het gebruik het beeldmerk CO-VRIJ vanuit het CO-stelsel richtinggevend.	Het gebruik van het beeldmerk NL-EPBD, gelet op dezelfde invulling als in het CO-stelsel, draagt niet bij aan een duidelijke naleving van de norm. Het lokt eerder uit tot fraude doordat de onwetende burger niet weet of hij te maken heeft met een gecertificeerde energieprestatieadviseur. Het beeldmerk dient vertrouwen te geven in de dienstverlening van de adviseur wat niet wordt waargemaakt. Eveneens is het voor de toezichthouder, gelet op de inrichting zoals in CO-stelsel, onhaalbaar effectief toezicht te houden op beeldmerk NL-EPBD.	De TloKB adviseert, indien de wetgever beoogt het beeldmerk te handhaven, het beeldmerk door de toezichthouder laten afgeven en beheren. De toezichthouder heeft zo controle aan de voorkant en kan handhaven in de praktijk.
BRL 9500-U BRL 9500-W	Is overschrijding van de norm eenvoudig en eenduidig door de normadressaat vast te stellen?	De BRL 9500-U en BRL 9500-W beschrijven duidelijk in hoofdstuk 4 de eisen aan de werkzaamheden en de eisen aan de certificaathouder.	De overschrijding van de norm is eenvoudig en eenduidig door de normadressaat vast te stellen.	Geen
TloKB	Zijn de lasten voor de normadressaat duidelijk?	Twee factoren die kunnen opspelen: 1. Een onbekende nieuwe speler: de toezichthouder. Het CO-stelsel leert dat dit voor bewoners, Vve's, gevestigde partijen, derden, een extra dimensie geeft die vaak niet snel begrepen wordt of dat noodzaak daarvan inzien. Voorlichting door de minister is nodig. Ook de taken en de rolverdeling van de toezichthouder werden daar in het begin niet begrepen dan wel als onzinnig ervaren. De wetswijzigingen zijn vooral geënt op het aanwijzingsproces en minder op de toezichthoudende taak. Beter omschreven als achteraf controle, tenzij risico gestuurd en doelgericht ingezet. Dit laatste kan en mag meer benadrukt worden in de wet dan wel in voorlichting. 2. Kosten: een nieuwe speler zorgt voor hogere kosten voor het eindproduct (totstandkoming energielabel) van de eindgebruiker.	Het rapport van RoyalHaskoningDHV benadrukt de kinderziektes in de uitvoering van het proces van de BRL 9500. De TloKB constateert dat bij een vergelijkbaar CO-stelsel de voorlichtende taak van de toezichthouder belangrijk is om onduidelijkheid en weerstand bij bewoners te voorkomen. De financiële lasten zijn niet duidelijk, omdat de kosten van de TloKB, certificerende instellingen en certificaathouders nog onbekend zijn.	De TloKB adviseert om uitbreiding van de wetgeving met een voorlichtende taak voor de toezichthouder.
RoyalHaskoning DHV-rapport EPG-stelsel	Zijn er ontwijkingsmogelijkheden voor de naleving van de norm?	De TloKB heeft hier geen bevinding bij.	De TloKB heeft voor nu te weinig kennis om aan te geven of er ontwijkingsmogelijkheden zijn voor de naleving van de norm. Het RoyalHaskoningDHV-rapport EPG-stelsel stelt dat er onvoldoende vakbekwame energieprestatieadviseurs en onvoldoende gediplomeerde adviseurs worden ingezet. Eveneens sluiten examens onvoldoende aan bij de praktijk. Dit zou impliceren dat bedoeld (bewust	De TloKB adviseert enerzijds wettelijk te verankeren wat wordt verstaan onder voldoende vakbekwaam en welke diploma's daaraan voldoen. Anderzijds inregelen dat examens aansluiten aan de praktijk.

			onvoldoende vakbekwame en onvoldoende gediplomeerde energieadviseurs) en onbedoeld (examens niet aansluiten aan de praktijk) het stelsel stelselmatig kunnen ontwijken.	

1.1.3 Handhaving door de toezichthouder

Bron	Toetsvraag	Bevinding	Conclusie	Aanbeveling
Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl): 3.90 lid 1 3.91 lid 3	Is duidelijk welke organisaties de ontwerp- regelgeving zullen uitvoeren/handhaven?	De EPG-regelgeving beschrijft certificerende instelling, Raad voor Accreditatie (RvA) en de TloKB. De TloKB is verantwoordelijk voor stelseltoezicht, de RvA houdt toezicht op de accreditatie van individuele certificerende instellingen in het stelsel. De TloKB zal, in mandaat, risicogestuurd en doelgericht handhaven.	Het is duidelijk welke organisaties de ontwerpregelgeving zullen uitvoeren/handhaven.	Geen
Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl): 3.91 Beleidskompas	Is de norm uitvoerbaar/handhaafbaar?	Geconstateerde bevindingen ten aanzien van de uitvoerbaarheid/handhaafbaarheid: - De rol en de bevoegdheid van de TloKB is het aanwijzen van de certificatie-instellingen en het toezicht beperkt zich tot risicogestuurd en doelgericht toezicht. De minister (lees: de TloKB) kan de certificatie-instelling om nader onderzoek vragen volgens Bkl art. 3.91. Dit leidt tot vermelding in het openbaar register.	De norm is uitvoerbaar/handhaafbaar. Vanuit toezicht- en handhavingsperspectief is de inzet van optie 1[4], keuze van de regering, uitvoerbaar en handhaafbaar als de toepassingsvoorwaarden van dit voorschrift worden uitgewerkt.	Geen
TloKB	Is overschrijding van de norm eenvoudig en eenduidig door de toezichthouder(s) vast te stellen?	Er zijn hierin vijf varianten die in ogenschouw moeten worden voor het eenduidig vaststellen van overschrijdingen: - De TloKB houdt een 2,5% steekproef en dit zou betrouwbaar genoeg moeten zijn om overschrijdingen van te stellen. Randvoorwaarde is dat de TloKB de juiste capaciteit heeft dan wel deze inhuurt. - Gelet op de voorkeur van de regering om risicogestuurd en doelgericht toezicht te houden betekent dat er sprake is van afhankelijkheid van signalen en meldingen van partijen en de markt. Per signaal en melding moet worden gewogen of de overschrijding objectief en controleerbaar is. - De Raad voor Accreditatie stelt auditrapporten en eindrapporten op van de evaluatie het certificatieschema. De beoogde wijziging van de Bkl biedt mogelijkheden tot het uitwisselen van informatie. De TloKB kan putten uit de complete rapporten van de RvA. - De plicht opgelegd aan de certificerende instellingen voor het jaarlijks aanleveren van informatie omtrent doelstelling van het EPG-stelsel, draagt bij aan informatie over overschrijdingen. Risico, net zoals bij het CO-stelsel, is dat de informatie altijd over het voorgaande jaar is en daarmee mogelijk achterhaald voor toezicht erop. - Monitoring en evaluatie van het stelsel in de breedste zin is een informatiebron voor de afdeling toezicht en handhaving.	De overschrijding van de norm is niet altijd eenvoudig en eenduidig door de toezichthouder(s) vast te stellen. Er zijn hierin vijf varianten die in ogenschouw moeten worden genomen en tezamen wel zouden moeten komen tot een nagenoeg eenduidigheid.	Indien de minister wenst dat de overschrijvingen eenvoudig en eenduidig worden vastgesteld, dient de minister af te stappen van risicogericht stelseltoezicht en het toezicht volledig te beleggen bij de toezichthouder.
	Is duidelijk hoe de handhaving van de norm moet plaatsvinden? Beschikt de	De regeling voorziet in een instrumentarium van waarschuwen, schorsen, intrekken en een bestuurlijke boete. Echter, het is aan de TloKB om dit nader te operationaliseren op basis van ernst en omvang van de overtreding/afwijking.	De TloKB zal, zodra bekend is dat de taak formeel belegd wordt bij de TloKB, tijdig	Geen

[4] Twee geformuleerde opties uit het 'Beleidskompasformulier voor internetconsultatie', titel: Publiek toezicht energielabels:
(1) het toevoegen van een publiek toezichthouder die het door de markt zelf georganiseerde kwaliteitsborging controleert; of
(2) een systeem zonder accreditatie en certificering en een publiek toezichthouder die de certificaathouders, CI's en de Raad voor Accreditatie "vervangt".

	TloKB over een toereikend instrumentarium om te kunnen handhaven?		haar rol als toezichthouder oppakken en de toezichttaak inregelen.	
TloKB	Over welke persoonsgegevens moet de TloKB kunnen beschikken en moet de TloKB vastleggen?	De persoonsgegevens waar de TloKB over moet beschikken en vastleggen zijn in ieder geval: - Namen en registratienummers van de gecertificeerde (bevoegde en bekwame) energieadviseurs en/of de certificaathouders gekoppeld aan schemabeheerder met certificatieschema en certificerende instelling. - Contactgegevens van certificerende instelling en schemabeheerder zoals bedrijfsnaam, adres, contactpersoon, telefoonnummer, e-mailadres	Het is voor de TloKB duidelijk over welke persoonsgegevens te moeten kunnen beschikken en vast te leggen.	Geen
Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl): 11.66a lid 1 en lid 3 a t/m e 11.66a 11.66b Nota van toelichting AMvB	Voorziet de wetgeving in de bevoegdheid deze gegevens uit te wisselen en/of vast te leggen? Denk bijvoorbeeld aan de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG).	Bovengenoemde gegevens zijn AVG-proof. Door VRO is een DPIA uitgevoerd[5] en voldoet. In de wetgeving is ten aanzien van gegevens en vastlegging opgenomen: - Bkl art. 11.66a. lid 1: vereist een register en de minister wijst een verwerker aan. Lid 3 a t/m e stelt daarbij vast om welke gegevens dit gaat. Hieronder geldt ook Bkl 3.90: schorsen en intrekken. - Bkl artikelen 11.66a en 11.66b beschrijven de inhoudelijke gegevensuitwisseling. - De Nota van toelichting AMvB stelseltoezicht energielabels gaat verder in op voorgenoemde artikelen en zet dit goed uiteen. Als het wettelijk is verankerd, is voorzien in de bevoegdheid.	De wetgeving voorziet in de bevoegdheid om gegevens uit te wisselen en/of vast te leggen. Ook heeft de wetgever de vereiste DPIA uitgevoerd.	Geen
TloKB	Is de ingangsdatum van de regeling zodanig vastgesteld dat de voorbereidingstijd voor handhavende organisaties voldoende is?	De invoering van de regelgeving is bedoeld over een aantal jaar. De minister heeft geen ingangsdatum bekend gemaakt. Ogenschijnlijk zou er genoeg voorbereidingstijd zijn. Echter is dit afhankelijk van wanneer de TloKB formeel de rol en bevoegdheid krijgt omtrent het EPG-stelsel. Ook speelt hierbij of de minister een overgangsperiode meeneemt in de wet, de duur daarvan en welke voorwaarden hij daaraan verbindt. Ook het rapport van RoyalHaskoningDHV benadrukt dat zorgvuldige invoering en voorbereiding nodig is, om tekortkomingen te voorkomen.	De aangewezen toezichthouder moet tijdig formeel de opdracht aanvaarden om gedegen voorbereidingstijd te hebben om zaken in te regelen. Hierbij is 18 maanden toepasselijk. Daarnaast is het meer dan wenselijk dat bij de invoering van de regeling sprake is van een overgangsregime van maximaal een jaar.	Voor een goede voorbereiding is het noodzakelijk tijdig in kennis te worden gesteld dat de TloKB formeel de toezichttaak op zich gaat nemen, met daarin de volledige reikwijdte van taken en bevoegdheden. Daarnaast is het noodzaak dat de wetgever voorziet in een overgangsregime van zes maanden dan wel twaalf maanden om partijen in gelegenheid te stellen zaken goed in te regelen dan wel af te stemmen.

[5] Een DPIA (Data Protection Impact Assessment) is een verplicht onderzoek dat een organisatie uitvoert om de privacyrisico's van een gegevensverwerking in kaart te brengen en te mitigeren, vooral bij hoog risico voor de rechten en vrijheden van betrokkenen. Deze procedure is een verplichting vanuit de AVG (Algemene Verordening Gegevensbescherming) en moet worden uitgevoerd voordat met de gegevensverwerking wordt gestart.

1.2 Uitvoerbaarheid

De uitvoerbaarheid van beleid of van wet- en regelgeving behelst de vraag of het toezicht praktisch uitvoerbaar is. Dit betekent dat de TloKB duidelijk en concreet moet hebben op welke wijze de TloKB invulling kan geven aan die nieuwe of gewijzigde taak. N.B. Hier wordt dus niet gedoeld op de uitvoerbaarheid door de normadressaat.

Bron	Toetsvraag	Bevinding	Conclusie	Aanbeveling
TloKB	Vindt er met de normadressaat toereikende communicatie plaats over de nieuwe wet- en regelgeving? Moet de TloKB aanvullende communicatie inzetten om de normadressaat te bereiken over de handhaving van de wet- en regelgeving?	Communicatie door de TloKB is nodig om de normadressaat te bereiken over de handhaving van de wet- en regelgeving. Communicatie met certificerende instellingen, schemabeheerder en Raad voor Accreditatie, omdat harmonisatie zorgt voor een betere werking van het stelsel. Communicatie over de werkwijze van de TloKB moet nog plaatsvinden met de normadressaat.	De communicatie met de normadressaat is *deels* toereikend over de nieuwe wet- en regelgeving, omdat er nog geen overleggen plaatsvinden. De overlegvorm is hierbij bepalend. De informatiesessies in het CO-stelsel, als voorbeeld, waren te eenzijdig ingericht waardoor dit als vrijblijvend werd ervaren door certificerende instellingen. Pas in de uitvoering, bij daadwerkelijk opgestelde controlerapporten, zijn certificerende instellingen doordrongen van de rol en bevoegdheid van de TloKB.	De minister als toezichthouder heeft nadrukkelijk de taak om alle partijen (inclusief burgers) in de markt voor te lichten voor een goed werkend stelsel.
TloKB	Leidt de nieuwe wet- en regelgeving tot veranderingen in de organisatorische inrichting van de TloKB? Denk hierbij niet alleen aan het organogram, maar ook aan verantwoordelijkheden en bevoegdheden, takenpakket en bemensing van afdelingen en programma's.	De nieuwe wet- en regelgeving leidt tot veranderingen in de organisatorische inrichting van de TloKB. Het takenpakket van de afdelingen Toetsing en Toelating en Toezicht en Handhaving zal uitbreiden. Ook zal dit de nodige consequenties hebben voor de organisatie en formatie (OenF). Binnen de afdeling Toetsing en Toelating is 1 extra Fte nodig voor het opstellen kaders en het toetsen en aanwijzen van potentiële certificerende instellingen. Ook voor de afdeling Toezicht en Handhaving is in beginsel 1 extra Fte nodig voor de EPG-taak. Bij de toename van bijwoningen/fysieke controles als gevolg van meldingen/signalen in het kader van fraude is nog 1 extra Fte nodig binnen Toezicht en Handhaving.	De nieuwe wet- en regelgeving leidt tot veranderingen in de organisatorische inrichting van de TloKB. Voor Toetsing en Toelating reserveert de TloKB 1 Fte en voor Toezicht en Handhaving is in beginsel 1 Fte. Bij toenemende toezichtstaak als gevolg van de dan daadwerkelijke praktijk is naar verwachting nog 1 Fte nodig.	De minister dient te voorzien in de uitbreiding van 3 Fte in de begroting van de TloKB. In het OenF dient extra begroot te worden: - 1 Fte voor Toetsing en Toelating - 2 Fte voor Toezicht en Handhaving
TloKB	Heeft de nieuwe wet- en regelgeving gevolgen voor de personele bezetting, zowel in kwantitatief en kwalitatief opzicht? Welke kennis en vaardigheden zijn benodigd en hoe moet hierin worden voorzien (werving nieuwe medewerkers, opleiden bestaande medewerkers, verplaatsing bestaande medewerkers)? Moeten er tijdelijk medewerkers worden ingehuurd om aanloopproblemen te ondervangen?	Om de controle van energielabels uit te voeren is opleiding en educatie van personeel nodig zoals omschreven in de BRL 9500-U en BRL 9500-W, die de controles mee gaat uitvoeren. Controles vinden plaats in het kader van vier-ogen principe. Als overbrugging kan worden gekozen om tijdelijke medewerkers in te huren.	Personeel: de nieuwe wet- en regelgeving heeft gevolgen voor de personele bezetting zoals hierboven (verzoek om 3 Fte) aangegeven. En later aangegeven uitbreiding Bedrijfsvoering (0,5 Fte). Kennis en vaardigheden: huidig personeel voorzien van een opleiding en budget.	Naast het verzoek Fte's dient te minister te voorzien in budget voor de kosten voor opleiding en tijdelijke inhuur ter ontwikkeling van de benodigde kennis om energielabels te controleren.

	Heeft de nieuwe wet- en regelgeving gevolgen voor de procesinrichting binnen de TloKB? Passen de nieuwe taken binnen de bestaande uniforme kaders of moeten deze worden aangepast/uitgebreid? Moeten er aanvullende werkinstructies worden opgesteld? Moeten bestaande kwaliteitsmanagementsystemen worden aangepast?	Nieuwe wet- en regelgeving gaat altijd gepaard met: - Het opstellen van documenten, zoals sjablonen van brieven, aanwijzingsbrieven, aanwijzingsbeschikkingen, kaders, instructie en meer. - Het fungeren van vraagbaak voor intern en extern. - Het geven van voorlichting. - Het optuigen van een register en het gehele ICT-proces wat daarbij hoort. - En nog veel meer. Hier is niet sprake van een limitatieve lijst. Er zal de nodige tijd en energie moeten worden gestoken in de procesinrichting met bijbehorende financiën (zie gelijk hieronder onderverdeeld).	De nieuwe regelgeving heeft gevolgen voor de procesinrichting binnen de TloKB door de afdelingen Bedrijfsvoering (inclusief handelingen van de jurist), Toetsing en Toelating en Toezicht en Handhaving.	De minister dient te voorzien in de aanbevelingen over de extra financiële lasten voor de TloKB als gevolg van nieuwe taken en dekking door tariefstelling derden.
TloKB	*De extra financiële lasten voor de TloKB als gevolg van nieuwe taken moeten worden gedekt door tariefstelling derden (in geval van nieuwe taken op het gebied van vergunningverlening) en/of een hogere rijksbijdrage (in het geval van toezicht, of in het geval van vergunningverlening waar de tariefopbrengst niet dekkend zal zijn. De investeringen die de TloKB moet doen om de nieuwe taken te kunnen uitvoeren moeten in beeld zijn gebracht. Daarbij moet met name worden gedacht aan:*			
Nota van Toelichting Toelichting Omgevingsregeling	- Personele kosten (incidenteel/structureel)	De Nota van Toelichting, in de tabel van de bij de Ob, wordt geen rekening gehouden met budgetten voor ontwikkeling van onder andere het aanwijzingskader certificerende instelling, toezichtkader, inspectiekader en handhavingskader. In het bijzonder dat hierbij de TloKB rekening houdt met de data-analyse van RVO op de energielabeldatabase (EP-online). In deze data-analyse zal enkel worden gekeken naar gegevens van gebouwen, niet naar de eigenaren of huurders van deze gebouwen. Er wordt bijvoorbeeld gekeken naar onwaarschijnlijke waarden in het registratiebestand, zoals een uitzonderlijk hoge energieprestatie. Op basis van deze analyse kan de TloKB de toezichtactiviteiten effectiever en efficiënter inrichten door te prioriteren. De toelichting van de Omgevingsregeling begroot: - 1.015 uren voor informatieverzameling; - 4.490 uren voor toezicht; - 200 uren voor bijhouden register; - 340 uren voor jaarlijkse rapportage, - 180 uren voor aanwijzen van certificerende instellingen.	De begrote uren in de toelichting van de Omgevingsregeling acht de TloKB als voldoende kostendekkend bij de genoemde taken. In de toelichting zijn geen uren begroot voor de benodigde ontwikkeling van aanwijzingskader certificerende instelling, toezichtkader, inspectiekader, handhavingskader en relevante documenten.	De minister dient te voorzien in de uitbreiding van de begroting van de TloKB.
	- Kosten van eventuele aanvullende bedrijfsmiddelen (meetapparatuur e.d.) (structureel)	Structureel zoals de BRL vereist van de auditoren van de certificerende instellingen en ten behoeve van de steekproef op energielabels door de TloKB, dient de TloKB ten minste te beschikken over: - Een meetinstrument zoals rolmaat, elektronische afstandmeter en dergelijke. - Een digitale camera. - Een hulpmiddel waarmee de dikte van isolatiematerialen te bepalen is, zoals een prikpen, breinaald of - in geval van open stootvoegen - een voorwerp met een scherpe en een botte kant. - En nog veel meer. Hier is niet sprake van een limitatieve lijst.	Kosten van eventuele aanvullende bedrijfsmiddelen (meetapparatuur e.d.) is incidenteel en niet voorzien in de regeling.	De minister dient te voorzien in extra budget voor de kosten van aanvullende bedrijfsmiddelen.
	- Kosten van aanpassingen aan bestaande/ investeringen in nieuwe	Binnen de TloKB dient het huidige zaaksysteem Toets te worden uitgebreid. Zowel de Toetsing en Toelating als Toezicht en Handhaving werken hierin vanuit eigen perspectief. Aanpassing is nodig vanuit twee perspectieven.	Kosten van aanpassingen aan het bestaande zaaksysteem Toets en eventueel een nieuw EPG-register is incidenteel. Als	De minister dient te voorzien in extra budget voor de kosten van de aanpassing aan het huidige zaaksysteem.

	informatiesystemen (incidenteel (ontwikkeling)/structureel (beheer))	Indien VRO ervoor kiest de registertaak bij de TloKB te beleggen dient een nieuw register te worden opgetuigd.	het gaat om het beheer van deze informatiesystemen is hier sprake van structurele kosten.	Indien de VRO ervoor kiest de registertaak bij de TloKB te beleggen is ook hier extra budget nodig.
	- Kosten van implementatie (bijvoorbeeld communicatie) (incidenteel)	Zoals eerder aangeven is communicatie door de TloKB is nodig om de normadressaat bereiken, maar dit geldt ook voor alle andere partijen waaronder de burger. Met name in de vorm van documenten in de TloKB huisstijl moeten worden opgesteld voor voorlichting zowel intern als extern. Dit kan fysiek gebeuren en via de mail en/of website. Gelet op de werkdruk bij de huidige communicatiemedewerker is op termijn 0,5 Fte extra communicatiemedewerker nodig.	Kosten van implementatie voor voorlichting is incidenteel. Voor de uitbreiding van de afdeling Bedrijfsvoering is 0,5 Fte communicatiemedewerker nodig.	De minister dient te voorzien in de uitbreiding van 0,5 extra Fte in de begroting van de TloKB. Dit dient in het OenF extra begroot te worden. Daarnaast dient de minister te voorzien in extra budget voor de kosten van implementatie.
	- Kosten van huisvesting, voor zover niet opgenomen in de HOT-tarieven (incidenteel, bijvoorbeeld verhuiskosten of specifieke aanpassingen aan een pand)	De huidige locatie is voor de EPG-taak toereikend. In de nabije toekomst kan dit anders zijn als klasse 2 en/of 3 in het KB-stelsel leidt tot groei voor de TloKB.	Kosten van huisvesting voor bijvoorbeeld verhuiskosten of specifieke aanpassingen zijn voor nu niet aan de orde.	Geen
TloKB	*Heeft de nieuwe wet- en regelgeving gevolgen voor de informatievoorziening? Denk hierbij aan:*			
	- Dient er over de uitvoering van de wet- en regelgeving te worden gerapporteerd en kunnen deze rapportages worden verzorgd door de bestaande informatiesystemen?	Rapportage bij de EPG-taak is nodig. Het huidige zaaksysteem Toets is hier nog niet op ingericht. Een doorontwikkeling is nodig. Denk aan Toets, eventueel een nieuw register, content op de website van de TloKB en gegevens ten aanzien van de taak monitoring en evaluatie.	Rapportage bij de EPG-taak is nodig. De kosten worden voorzien door de extra Fte's bij de afdelingen Toetsing en Toelating, Toezicht en Handhaving en Bedrijfsvoering.	Geen
	- Leiden aanpassingen aan de procesinrichting tot wijzigingen in bestaande informatiesystemen of de ontwikkeling/aanschaf van nieuwe informatiesystemen?	Zoals eerder aangegeven dient het huidige zaaksysteem Toets te worden aangepast en eventueel dient een nieuw register te worden geïmplementeerd. Dit leidt tot aanpassing van de procesinrichting. Daarnaast moet het huidige archief beheersysteem DigiDoc uitgebreid te worden voor de EPG-taak.	Het uitbreiden van de bestaande zaaksysteem Toets, de herinrichting van het huidige archief beheersysteem DigiDoc en eventueel een nieuw EPG-register leiden aanpassing aan de procesinrichting.	De minister dient te voorzien in extra budget voor de kosten van de aanpassing aan de procesinrichting.
	- Moeten er afspraken over de archivering van gegevens worden gemaakt?	De TloKB behandeld zaken in de Bouwkeet waarbij alle medewerkers vanuit hetzelfde document werken. Indien de behandeling eindigt worden zaken gearchiveerd in het beheersysteem DigiDoc. Er moeten afspraken worden gemaakt over de wijze van archivering van deze zaken, maar ook in het kader van Woo-verzoeken, bezwaren, klachten en meer.	Afspraken over de archivering van gegevens moeten worden gemaakt.	Geen
TloKB	*Gegevensuitwisseling tussen organisaties:*			

Bkl art. 11.66c onder leden 1 t/m 4 Nota van Toelichting	- Als uitvoering en toezicht bij meerdere organisaties is belegd, is dan voorzien in laagdrempelige gegevensuitwisseling tussen deze organisaties?	Bij uitvoering en toezicht bij meerdere organisaties is voorzien in laagdrempelige gegevensuitwisseling tussen deze organisaties. De wet heeft dit opgenomen in het Bkl art. 11.66c onder leden 1 t/m 3. Daarnaast biedt lid 4 de mogelijkheid hier anders invulling aan te geven. Houd daarnaast rekening met het inrichten van een API voor gegevensuitwisseling tussen RVO en TloKB op grond van de Nota van Toelichting bij de Ob. In het KB-stelsel heeft dit onnodig tot vertraging geleidt en is er discussie wat wel en niet aangeleverd kan worden.	Bij uitvoering en toezicht bij meerdere organisaties kan de minister voorzien in laagdrempelige eenduidige gegevensuitwisseling tussen deze organisaties en de TloKB door dit wettelijk te verankeren.	De TloKB adviseert de minister om wettelijk te verankeren dat de TloKB de RvA, CRT, RVO, ILT, Huurcommissie kan verzoeken om een informatieprotocol op te stellen voor gegevensuitwisseling naar inzichten van de TloKB. Indien de minister ervoor kiest het register bij de TloKB te beleggen, verzoekt de TloKB de minister om in de wet op te nemen dat de TloKB gegevens van normadressaat per API kan afdwingen.
	- Als de normadressaat gegevens moet leveren aan de uitvoeringsorganisatie of de handhavingsorganisatie, is dan voorzien in laagdrempelige gegevensuitwisseling?	De TloKB kan hiervoor dezelfde ICT mogelijkheid gebruiken die Toetsing en Toelating en Toezicht en Handhaving inzetten in het CO-proces. Dit gaat geautomatiseerd door middel van API.	De TloKB kan voorzien in laagdrempelige gegevensuitwisseling als de normadressaat gegevens moet leveren aan de uitvoeringsorganisatie door middel van API.	Zie hierboven.
Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl): Art. 11.66b leden 2 t/m 5 Art. 11.66c leden 1 en 5.	- Is duidelijk welke gegevens moeten worden uitgewisseld?	De wet heeft dit opgenomen in het Bkl art. 11.66b leden 2 t/m 5 en Bkl art. 11.66c leden 1 en 5. Lid 5 van beiden artikelen impliceert dat het niet limitatief is en dat altijd nadere informatie over gegevensuitwisseling kan worden verzocht.	Het is voor de TloKB duidelijk welke gegevens moeten worden uitgewisseld op grond van de regelgeving.	Geen
Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl): Art. 11.66b Art. 11.66c Nota van Toelichting	- Zijn deze gegevens eenduidig gedefinieerd?	De wet heeft dit opgenomen in het Bkl art. 11.66b en Bkl art. 11.66c in relatie tot de Nota van toelichting.	Deze gegevens zijn eenduidig gedefinieerd in de regelgeving.	Geen
Bkl 11.66a lid 2	- Is duidelijk op welke wijze de gegevens moeten worden uitgewisseld?	De wet heeft dit opgenomen in het Bkl 11.66a lid 2. De wet kiest voor het elektronisch aanleveren van gegevens. Noot: elektronisch kan volstaan per mail indien het een vraag, melding of in die aard is. Bij structurele informatie voor de toezichtstaak heeft de API sterk te voorkeur.	Het is duidelijk op welke wijze gegevens moeten worden uitgewisseld.	De TloKB verzoekt de minister dit artikel uit te breiden dan de TloKB kan verzoeken dit via de API aan te leveren.
Bkl 11.66a leden 1 en 3	- Voorziet de wetgeving in de bevoegdheid deze gegevens uit te wisselen en vast te leggen?	Door VRO is een DPIA uitgevoerd. Deze procedure is een verplichting vanuit de en moet worden uitgevoerd voordat met de gegevensverwerking wordt gestart. De wet heeft dit opgenomen in het Bkl 11.66a leden 1 en 3. De gevraagde gegevens zijn gespecifieerd in de lid 3, onder a t/m e.	De wetgeving voorziet in de bevoegdheid bovengenoemde gegevens uit te wisselen en vast te leggen. Voorafgaand daaraan is door VRO een DPIA uitgevoerd.	Geen

	- Denk bijvoorbeeld aan de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)			
	Zijn de gevolgen van de nieuwe wet- en regelgeving voor de organisatiestructuur voldoende wettelijk verankerd in het Mandaatbesluit, mandaatregisters e.d.?	De Toelatingsorganisatie Kwaliteitsborging Bouw (TloKB) is op grond van artikel 7ak, van de Woningwet, ingesteld als zelfstandig bestuursorgaan (zbo) voor het toelaten van instrumenten voor kwaliteitsborging voor het bouwen (KB-stelsel). Parallel hieraan stemde de TloKB in met de volgende twee taken in mandaat namens de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening: erkennen van kwaliteitsverklaringen van bouwproducten (EKV-stelsel), en aanwijzen van certificatie-instellingen voor het certificeren van werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties (CO-stelsel). Die instemming vond plaats onder voorwaarde van wettelijke regeling die aanstaande was.	De governance-eigenaar van de TloKB, de pSG van BZK en VRO, acht het wettelijk regelen van alle taken van de TloKB ook wenselijk met name vanuit de wens van geborgde continuïteit van de TloKB. In 2027 zal de TloKB instemmen met nog een derde taak in mandaat: aanwijzen van certificatie-instellingen voor het certificeren van energieprestatieadviseurs (EPG-stelsel). Ook dan weer onder de voorwaarde van wettelijke regeling. Het deels in mandaat taken uitoefenen creëert een hybride organisatie; een onafhankelijke zbo met één wettelijke taak en drie taken namens de minister. Een uitzonderingssituatie waarvoor de kaderwet zbo's ruimte biedt. De TloKB heeft dus ingestemd met de drie taken in mandaat met het vooruitzicht op een wettelijke regeling. Overigens zal voor de derde taak in mandaat VRO nog instemming moeten verkrijgen van BZK om te toetsen of wederom een beroep de uitzonderingsmogelijkheid in de kaderwet zbo's passend is.	De TloKB adviseert de minister om alle taken van de TloKB vast te leggen in wettelijke regelgeving en niet per mandaat. Door alle taken op basis van een expliciete wettelijke grondslag in te regelen ontstaat duidelijkheid en transparantie in verantwoordelijkheden en vereenvoudigt de bedrijfsvoering van het zbo. Ofwel het zbo heeft de juridische/ onafhankelijke verantwoordelijkheid om de taken integraal uit te voeren en de minister staat daarbij op afstand. Daarnaast is er nog een verwevenheid van de betrokkenheid van de minister tussen de verschillende stelsels. Bijvoorbeeld in het KB-stelsel staat de minister nadrukkelijk op afstand, maar vervolgens erkent de minister in het EKV-stelsel kwaliteitsverklaringen die een bewijsmiddel zijn voor het voldoen aan de bouwregelgeving (KB-stelsel). Dit soort situaties dragen niet bij aan eenduidige verdeling van verantwoordelijkheden en een robuuste en eenvoudige instituutsstructuur van de TloKB. Dit draagt bij om de taken in wettelijke regelgeving vast te leggen.
	Zijn er aanvullende technische hulpmiddelen nodig om de nieuwe wet- en regelgeving te kunnen uitvoeren/handhaven? Denk hierbij aan meetapparatuur, beschermingsmiddelen, specifieke werkplek- en communicatieapparatuur, transportmiddelen.	Zoals eerder aangegeven dient de TloKB, ten minste te beschikken over meetinstrumenten zoals rolmaat, elektronische afstandmeter en dergelijke, digitale camera, hulpmiddel om de dikte van isolatiematerialen te bepalen. Dit is geen limitatieve opsomming. Andere aanvullende technische hulpmiddelen zoals beschermingsmiddelen, specifieke werkplek- en communicatieapparatuur zijn voor nu niet nodig om de nieuwe wet- en regelgeving te kunnen uitvoeren/handhaven.	Aanvullende technische hulpmiddelen in de vorm van meetapparatuur zijn nodig om de nieuwe wet- en regelgeving te kunnen uitvoeren/handhaven.	De minister dient te voorzien in extra budget voor de kosten van aanvullende bedrijfsmiddelen.
	Wat zijn de gevolgen van de nieuwe wet- en regelgeving voor de huisvesting van de TloKB? Voldoet de bestaande locatie of is er uitbreiding/verhuizing nodig?	De huidige locatie is voor de EPG-taak toereikend en brengt geen gevolgen met zich mee.	Naast de kosten zijn er geen andere gevolgen voor uitvoering van de nieuwe wet- en regelgeving. Verhuiskosten of specifieke aanpassingen zijn voor nu niet aan de orde.	Geen

	Dienen er specifieke aanpassingen aan het gebouw te worden gemaakt om de nieuwe taken te kunnen uitvoeren?			
	Zijn er specifieke eisen op het gebied van beveiliging die voortvloeien uit de nieuwe taken? Denk hierbij aan de reeds genoemde aanpassingen aan het gebouw, maar ook aan aanvullende eisen op het gebied van autorisaties voor en versleuteling van informatiesystemen?	De EPG-taak verschilt niet met de KB- of CO-taak. Extra beveiliging is dan ook niet nodig.	Er zijn geen specifieke eisen op het gebied van beveiliging nodig die voortvloeien uit de nieuwe taken.	Geen
	Leidt de nieuwe wet- en regelgeving tot specifieke aandachtspunten op het gebied van integriteit?	De EPG-taak verschilt niet met de KB- of CO-taak enerzijds. Anderzijds is de integriteit geborgd door de VOG van iedere aangestelde ambtenaar in dienst van het Rijk. Noot: indien de TloKB personeel tijdelijk inhuurt is een VOG vereist.	De nieuwe wet- en regelgeving leidt niet tot specifieke aandachtspunten op het gebied van integriteit.	Geen
	Kan het toezicht effectiever worden met: a) een andere interventiestrategie? b) of als vergunningverlening sterker kan worden ingezet als instrument voor gedragsverandering?	De keuze voor optie 1, het toevoegen van een publiek toezichthouder die het door de markt zelf georganiseerde kwaliteitsborging controleert, van de minister/het kabinet, zorgt niet voor effectiever toezicht. Immers de werkwijze daar blijft hetzelfde. Indien de TloKB ervoor kiest toezicht in te vullen zoals bij het CO-stelsel zal het niet per definitie effectiever zijn. Indien de TloKB ervoor kiest een andere interventiestrategie op te nemen, anders dan bij het CO-stelsel, of het vergunningverlening sterker inzet als instrument voor gedragsverandering kan dit een extra dimensie geven waardoor het toezicht gerichter is en daarmee meer effect heeft.	Afhankelijk van de invulling van de TloKB kan het toezicht effectiever worden.	Geen
	Zijn er eventuele andere aandachtspunten uit bijvoorbeeld het kabinetsbeleid of het meerjarenplan TloKB die door de nieuwe wet- en regelgeving worden geraakt? Denk ook aan gevolgen voor de gezondheid, kans op ongelukken (fysieke schade) of economische en financiële gevolgen voor derden, waaronder voor burgers (niet zijnde de normadressaat) en/of effecten op de	Bij de modernisering van de bepalingsmethode en de grotere wijziging van het energielabel in 2030 ingegeven door de actualisatie van de Energy Performance of Buildings Directive (EPBD) zal mogelijk de structuur van het stelsel vereenvoudigen. De verwachte intensivering van het stelsel kan leiden tot wijzigingen in de uitvoering van de taak van de TloKB, zoals omvang van het toezichtveld en alle taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden die daarmee gemoeid zijn.	De verwachte intensivering van het stelsel met grotere omvang van het toezichtveld kan leiden tot wijzigingen in de uitvoering van de taak van de TloKB.	Evalueren van de uitvoering van de taak van de TloKB in invoering van het gewijzigde EPG-stelsel.

	leefomgeving/het milieu.			

1.3 Fraudebestendigheid

Het aspect fraudebestendigheid richt zich op de vraag of de wetgeving zo is ingericht dat fraude wordt voorkomen en bestreden. Dit betekent dat het stelsel zo is ingericht dat prikkels en maatregelen fraude door de normadressaat helpen voorkomen en bestrijden.

Bron	Toetsvraag	Bevinding	Conclusie	Aanbeveling
TloKB	Zijn er partijen die (direct of indirect) gegevens verstrekken aan de overheid voor het nemen van een besluit, en die een financieel en/of economisch belang hebben bij het frauderen hiermee (denk ook aan intermediairs en onderlinge beïnvloeding door de partijen)? Zo ja, welke partijen?	Denk hierbij aan pandbezitters (woningcorporaties, huizenbezitters in de particuliere markt) die woningen te huur aanbieden. Deze partijen kunnen energieadviseurs motiveren om een hoger energielabel om daarmee hogere huurpenningen af te dwingen. Noch de wet noch de norm voorzien hierin niet specifiek. Eveneens merkt de ATR op dat er mogelijk beperkingen zijn in de mogelijkheden om de bevoegdheid van energieadviseurs in te trekken die veel foutieve energielabels afgeeft.	Pandbezitters verstrekken (direct of indirect) gegevens aan de overheid voor het nemen van een besluit, en die een financieel en/of economisch belang hebben bij het frauderen hiermee.	De TloKB adviseert de minister om de TloKB specifiek mandaat te geven om keuringen als second-opinion af te dwingen en die daarbij tevens leidend zijn waarmee de energielabel definitief wordt vastgesteld. De TloKB adviseert de minister om de TloKB de bevoegdheid te geven om handhavingsmaatregelen te kunnen nemen tegen de energieadviseurs die bewust foutieve energielabels afgeven.
BRL 9500-U, onder paragraaf 1.4 en 5.6 BRL 9500-W, onder paragraaf 1.4 en 5.6	Zijn in de regeling maatregelen opgenomen om de fraude te voorkomen/bestrijden? Denk aan het instellen van meldpunten, het verplicht aanleveren van bewijsstukken, zoals certificaten, accountantsverklaringen, diploma's.	Bestrijden: In de regeling zijn maatregelen opgenomen om de fraude te bestrijden. In de norm BRL 9500-U/W, onder paragraaf 1.4, zijn vier situaties benoemd wanneer sprake is van fraude. Daarnaast is paragraaf 5.6 Onafhankelijkheid toegevoegd bij beide normen. Deze stelt als voorwaarde dat de energieadviseurs geen enkele betrekking (juridisch, economisch of anderszins) hebben tot het pand en de daarbij af te geven energielabel. Voorkomen: In de regeling wordt fraude bestreden maar lijkt niet sluitend in het voorkomen, mede gelet op de huidige praktijk. Het RoyalHaskoningDHV-rapport EPG-stelsel beschrijft dat in de praktijk: - Er extern en intern onvoldoende controles plaatsvinden. - Certificaathouders kunnen, vanwege een tekort aan auditoren, audits beïnvloeden en is de afhankelijkheid van de medewerking van de bewoners een achilleshiel. Indien de waarneming van RoyalHaskoningDHV de feitelijke situatie is, is het noodzakelijk in het stelsel de hierboven genoemde obstakels eerst weg te nemen alvorens het toezicht effectiever te maken.	In de regeling, en specifiek de norm, zijn maatregelen opgenomen om de fraude te bestrijden, maar geen maatregelen om die te voorkomen.	De TloKB verzoekt de minister de genoemde obstakels te adresseren en weg te nemen voor het slagen van de EPG-stelsel. De minister kan bijvoorbeeld de regeling uitbreiden met wettelijke sancties in de vorm van vastgestelde boetes opgelegd door de toezichthouder. Dit kan een afschrikken waarmee fraude (in ieder geval voor een deel) te voorkomen is. Daarnaast dient de minister in de wet expliciet op te nemen dat de energieadviseurs geen enkele betrekking (juridisch, economisch of anderszins) hebben tot het pand en de daarbij af te geven energielabel op straffe van een sanctie van de toezichthouder. De minister dient zorg te dragen dat de wet dan wel de norm zorgt dat certificaathouder niet kan frauderen als het gaat om het vermoeden van fraude n.a.v. een interne

		Daarnaast beschrijft de BRL 9500-U dat de certificaathouder het vermoeden van fraude n.a.v. een interne audit zelf maatregelen neemt en het meldt bij de Inlichtingen- en Opsporingsdienst van de Inspectie Leefomgeving & Transport (ILT OID), de toezichthouder, de certificerende instelling en InstallQ. Hierbij is de kans aanwezig dat de certificaathouder eigen constatering van fraude in de eigen organisatie niet opvolgt met correcties en niet meldt bij de Inspectie Leefomgeving & Transport (ILT), de toezichthouder, de certificatie-instelling en InstallQ.		audit op straffe van een sanctie van de toezichthouder.
TloKB	Zijn voldoende effectieve sancties benoemd in de regeling of toelichting voor alle betrokken partijen (inclusief intermediairs en certificerende instellingen)?	De maatregelen intrekken, schorsen, waarschuwen en last onder dwangsom zijn effectieve sancties op een abstracter niveau. Op een meer lager niveau, ter voorkomen van fraude, bij wet vastgelegde boetes op te leggen door de toezichthouder is winst te behalen. Evenals de certificaathouders die eigen constateringen van fraude niet melden.	Er zijn *deels* voldoende effectieve sancties benoemd in de regeling of toelichting voor alle betrokken partijen (inclusief intermediairs en certificerende instellingen). Bestuurlijke boetes zou het toezicht versterken in het voorkomen en bestrijden van fraude.	De TloKB geeft de minister in overweging om in het EPG-stelsel, en mogelijk ook in het KB-stelsel en CO-stelsel, bij wet vastgestelde boetes op te leggen door de toezichthouder.
TloKB	Is duidelijk welke maatregelen door de uitvoeringsorganisatie kunnen worden genomen om fraude zoveel mogelijk tegen te gaan (zoals controle van certificaten, administratief (keten-) toezicht, toepassing Wet BIBOB, raadpleging openbare registers voor controle van derden gegevens)?	De regelgeving (en daarmee ook de norm) beschrijft maatregelen waarschuwen, schorsen en intrekken, en gaat in om het voorkomen en bestrijden van fraude.	Het is duidelijk welke maatregelen door de uitvoeringsorganisatie kunnen worden genomen om fraude zoveel mogelijk tegen te gaan.	Zie alle aanbevelingen hierboven.

Beter vertrouwen in kwaliteit van bouwen

Toelatingsorganisatie Kwaliteitsborging Bouw

Veraartlaan 10
2288 GM Rijswijk
(070) 307 03 57

info@tlokb.nl
www.tlokb.nl