Landelijke Informatievoorziening Vastgoedgebruik

Praktijktoetsen Leegstand

Ilona Bouhuijs-Bos
Sophie Doove
Angelique Hendriks
Krista Keller
Paul Padding[1]
Sabine Ströfer
Gerard Trouborst[1]
Matthieu Zuidema[2]

[1] Geonovum
[2] Kadaster

CBS Den Haag
Henri Faasdreef 312
2492 JP Den Haag
Postbus 24500
2490 HA Den Haag
+31 70 337 38 00

www.cbs.nl

projectnummer

170214
CVB
29 juni 2018

Inhoud

0. Voorwoord 5

1. Inleiding 8
1.1 Aanleiding en doel 8
1.2 Leegstandsbepaling 9
1.3 Praktijktoetsen 10
1.4 Indeling van het rapport 10

2. Algemene methode 11
2.1 Koppeling overige basisregistraties 11
2.2 Toevoeging DUWOZ-informatie 14
2.3 Toevoeging energieverbruik 18

3. Praktijktoets Kantoren 21
3.1 Methode 21
3.2 Resultaten 22
3.3 Conclusie 26

4. Praktijktoets Winkels 28
4.1 Methode 28
4.2 Resultaten 30
4.3 Conclusie 35

5. Praktijktoets Bedrijventerreinen 37
5.1 Methode 37
5.2 Resultaten 38
5.3 Conclusie 41

6. Praktijktoets Maatschappelijk Vastgoed 42
6.1 Methode 42
6.2 Resultaten 43
6.3 Conclusie 47

7. Praktijktoets Rijksmonumenten 48
7.1 Methode 48
7.2 Resultaten 50
7.3 Conclusies 56

8. Praktijktoets Woningen 57
8.1 Methode 57
8.2 Resultaten 61
8.3 Conclusie 65

9. Praktijktoets Buitengebied 67
9.1 Methode 67
9.2 Resultaten 71
9.3 Conclusie 76

10. Conclusies en aanbevelingen 78
10.1 Leegstand in kaart brengen met basisregistraties 78
10.2 Verschillen in definities en methoden 79
10.3 Wat zien we in de praktijk? 80
10.4 Doorkijk naar LV-WOZ 81
10.5 Aanbevelingen 82

Bijlage I - Dienstverlening rond landelijke leegstandscijfers 92
De behoefte aan leegstandsinformatie 92
Mogelijkheden en beperkingen rond de dienstverlening 93
Dienstverlening in de praktijk 94

Bijlage II - Praktijktoets Monumentale objecten 96

0. Voorwoord

Aanleiding
Vastgoed is een belangrijke component van onze fysieke leefomgeving, waarin mensen wonen, werken, zich verplaatsen en recreëren. Met de Omgevingswet werkt de overheid aan nieuwe kaders voor de fysieke leefomgeving, met als uitgangspunten een integrale benadering op gebiedsniveau, minder regeldruk en meer ruimte voor initiatieven. Verduurzaming van de bebouwde omgeving is één van de speerpunten voor het kabinet. Duurzame energie, klimaatbestendigheid, verbetering van de leefbaarheid en de kwaliteit van de leefomgeving zijn daarbij belangrijke onderwerpen. Deze vraagstukken spelen overal. Wel is er verschil in wat er nodig is om de leefbaarheid in stand te houden of te verbeteren tussen de steden, het landelijk gebied en krimp- en anticipeergebieden. Hoe dan ook, informatie over vastgoed is essentieel bij belangrijke vraagstukken in onze samenleving.

De markt voorziet in informatie voor sommige vastgoedsegmenten. Maar tot voor kort ontbrak het aan een integrale en uniforme registratie van vastgoedgebruik in Nederland. Daarom hebben de gezamenlijke provincies en het Rijk opdracht gegeven na te gaan of er met bestaande gegevensbronnen voor Nederland een robuuste, integrale informatievoorziening over vastgoedgebruik en leegstand is in te richten.

Er is gebruik gemaakt van gegevens uit de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG), de Basisregistratie Personen (BRP), het Handelsregister (HR) en de basisregistratie Waardering Onroerende Zaken (WOZ). Door combinatie wordt de administratieve leegstand op het niveau van individuele objecten bepaald.

Na de eerste publicatie van de landelijke Leegstandsmonitor in 2017 hebben de samenwerkende partijen CBS, Kadaster en Geonovum de informatievoorziening verder ontwikkeld, onder andere door energieverbruikscijfers toe te voegen, en de leegstandscijfers aan de praktijk te toetsen. Dat is gebeurd in vruchtbare samenwerking met gemeenten, provincies en andere partijen voor verschillende vastgoedsegmenten. Daarnaast is de methodiek vastgelegd in een openbare informatiestandaard.

Administratieve benadering en werkelijke leegstand
In het onderzoek is de administratieve leegstand van 2017 vergeleken met de werkelijke leegstand van zeven vastgoedsegmenten in verschillende regio's in Nederland. Het betrof plausibiliteitstoetsen voor kantoren in de gemeente Haarlemmermeer, winkels in Eindhoven, maatschappelijk vastgoed in Twente, agrarisch vastgoed in De Achterhoek, bedrijventerreinen in West-Brabant, en verder cultureel erfgoed en recreatief gebruik van woningen. Op deze manier hebben we goed inzicht verkregen in de mate waarin de methodiek en achterliggende bronnen leegstand op juiste wijze beschrijven.

In algemene zin heeft het onderzoek uitgewezen dat er op het niveau van individuele verblijfsobjecten verschillen bestaan tussen de administratieve bepaling en de in het veld

waargenomen leegstand. Soms blijkt feitelijke leegstand niet geregistreerd in de basisregisters. Ook komt het voor dat een administratief leegstaand object in de praktijk niet leegstaat. Onze conclusie is dan ook dat de administratieve leegstandscijfers niet zonder meer geschikt zijn om op objectniveau te gebruiken. Op geaggregeerd niveau lijken verschillen uit te middelen. Desondanks zullen de administratieve leegstandcijfers blijven verschillen met metingen die specifiek op het segment gericht zijn. De cijfers houden bijvoorbeeld nog geen rekening met gedeeltelijke leegstand en ook zijn er definitieverschillen. Om hieraan recht te doen, is het laagste detailniveau waarop leegstandscijfers voor niet-woningen worden gepresenteerd het gemeenteniveau. Voor woningen is dat het buurtniveau.

Gebruiksmogelijkheden
De uitkomsten van het onderzoek betekenen dat niet optimaal tegemoet gekomen kan worden aan de behoefte aan actuele, betrouwbare informatie op een laag aggregatieniveau. Wel zijn de uitkomsten geschikt om gebieden op een uniforme manier (door de tijd) met elkaar te vergelijken. Ook kunnen zij worden gebruikt bij de verbetering van de basisregistraties.

Bij de toegankelijkheid van de leegstandscijfers moet ook rekening gehouden met het eigenaarschap van gegevens en met de regelgeving rond privacy. Zo kunnen gegevens van gemeenten niet zonder toestemming worden verstrekt aan andere partijen. En voorts publiceert of levert het CBS alleen informatie als personen of gebouwen niet herkenbaar of herleidbaar zijn.

Het CBS draagt zorg voor publicatie van de leegstandscijfers. Dat gebeurt op drie verschillende manieren:

- Een algemeen toegankelijk *dashboard* met cijfers voor woningen en niet-woningen op gemeenteniveau.
- Een algemeen toegankelijke *maatwerktabel* met cijfers voor woningen op gemeente-, wijk- en buurtniveau.
- Een algemeen toegankelijke *maatwerktabel* met cijfers voor niet-woningen op gemeenteniveau.
- Tegen handelingskosten teruglevering van objectgegevens aan gemeenten, met uitzondering van de aanvullende brongegevens over energieverbruik.
- Voor onderzoeksinstellingen via *remote access* toegankelijke microdata, om onder voorwaarden zelf onderzoek uit te voeren. De uitkomsten moeten worden geaggregeerd en worden op onthulling gecontroleerd.

Consequenties voor de Landelijke Monitor Leegstand
De praktijktoets heeft tot een belangrijke aanpassing van de leegstandsstatistiek geleid. In vorige publicaties zijn BAG-objecten die niet koppelden aan BRP, HR en WOZ als leegstand in de monitor opgenomen. De praktijktoetsen maken echter duidelijk dat deze objecten in de praktijk te vaak wel in gebruik zijn om als leegstaand gekwalificeerd te kunnen worden. In de nieuwe monitor worden alleen objecten in de statistiek opgenomen die met minimaal één van de gebruikte bronnen koppelen (BRP, HR, WOZ). Ook worden objecten uitgesloten

die wel koppelden aan de WOZ, maar waarvoor de WOZ geen uitsluitsel gaf over gebruik. Door deze aanpassing zijn eerdere leegstandspercentages niet vergelijkbaar.

In de praktijktoetsen is gebruik gemaakt van energieverbruiksgegevens. Voor de administratief lege objecten is onderzocht of er sprake was van energieverbruik dat hoger was dan bij leegstand verwacht mocht worden. Het resultaat is voor woningen verwerkt in de nieuwe leegstandsstatistiek. Voor de overige vastgoedcategorieën bleek deze aanpassing niet mogelijk. Dit werd voornamelijk veroorzaakt door het ontbreken van een eenduidige koppeling tussen energieverbruik en objecten.

Aanbevelingen voor de toekomst
Om de kwaliteit van de Landelijke Informatievoorziening Vastgoedgebruik verder te verbeteren zijn er verschillende mogelijkheden. Zo maakt de Landelijke Voorziening WOZ (LV-WOZ), die volgens planning in 2019 bij het CBS ingeregeld zal zijn, in de toekomst een meer verfijnde indeling van vastgoedgebruik mogelijk, aangezien dan een uniforme codering van objectsoort voor gemeenten verplicht is. Op dat moment kan ook worden gekeken naar hoe een object feitelijk gebruikt werd voordat het leeg kwam te staan.

Daarnaast is een aanbeveling door te werken aan de verbetering van de kwaliteit van (het stelsel van) basisregistraties. Daarmee staat of valt tenslotte de informatiewaarde van de vastgoedmonitor.

Een andere mogelijkheid is om de WOZ als uitgangspunt te nemen in plaats van de BAG. Een aantal gemeenten, waaronder Breda, gebruiken de WOZ op deze manier. Daarbij wordt aangenomen dat de WOZ voldoende informatie biedt over vastgoedgebruik, waardoor geen andere koppelingen meer nodig zijn. In hoeverre deze aanname stand kan houden en hierdoor mismatches met andere koppelingen een minder grote rol spelen in het vaststellen van vastgoedgebruik is nog onderwerp voor verder onderzoek.

Tenslotte kan ook gedacht worden aan andere, aanvullende bronnen, zoals een (op te zetten) register toeristische verhuur, databronnen over watergebruik, te koop staande woningen, of sloopvergunningen.

Participanten
Wij zijn degenen die hebben bijgedragen aan het onderzoek dankbaar voor hun tijd, inzet, inspiratie, kritische houding, data, en financiële steun.

- Gemeenten Berkelland, Tubbergen–Dinkelland, Almelo, Eindhoven, Haarlemmermeer, Breda, Etten-Leur
- Provincies Overijssel, Gelderland, Noord-Holland, Noord-Brabant, en het Interprovinciaal Overleg (IPO)
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
- De vele betrokkenen bij de expertsessies tijdens het project

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en doel

Actuele, betrouwbare informatie over gebruik en leegstand van vastgoed, is belangrijk voor zowel overheid als bedrijfsleven. Met dergelijke informatie kunnen betrokken partijen tijdig maatregelen treffen om vraag en aanbod in de verschillende vastgoedsectoren meer op elkaar af te stemmen, en beleid te ontwikkelen met betrekking tot de economie, ruimtelijke ordening, leefbaarheid enzovoort. Daarmee wordt bijvoorbeeld voorkomen dat er in bepaalde vastgoedsectoren leegstand ontstaat, terwijl er in andere vastgoedsectoren gelijktijdig een tekort is aan bepaalde voorzieningen. Dit is van belang uit zowel maatschappelijk als financieel oogpunt.

Om dit te verwezenlijken heeft het toenmalige ministerie van Infrastructuur en Milieu het CBS eerder opdracht gegeven de *Landelijke Monitor Leegstand* samen te stellen. Het doel was de administratieve leegstand in kaart te brengen, per vastgoedsector en per verblijfsobject. Als uitgangspunt diende toen de methode die eerder was ontwikkeld door het CBS in samenwerking met de provincie Overijssel.[3] Ander voorbereidend werk werd toen verricht door Geonovum, dat de behoefte aan vastgoedgebruiks- en leegstandsinformatie van de verschillende belanghebbenden in kaart bracht,[4] en door het Kadaster, dat de informatiekundige mogelijkheden onderzocht.[5] De gezamenlijke inspanningen leidden in februari 2017 tot publicatie van de Landelijke Monitor Leegstand.[6] Deze monitor geeft, voor elke gemeente afzonderlijk, per vastgoedsector inzicht in de administratieve leegstand.

De leegstandscijfers bleken echter nog niet optimaal. Voor kantoren en winkels, bijvoorbeeld, kwamen ze onvoldoende overeen met de cijfers verzameld door andere partijen. Het is onduidelijk wat de oorzaak zou kunnen zijn van dergelijke discrepanties, maar er zijn verschillende mogelijkheden, zoals een verschil in afbakening van de betreffende vastgoedsector, inconsistenties in overheidsregistraties of het achterlopen van de registraties bij veranderingen in de feitelijke situatie. Daarnaast lukt het soms niet administratief vast te stellen of een verblijfsobject leegstaand is of in gebruik: niet alle BAG-registraties van verblijfsobjecten kunnen worden gekoppeld met andere registraties, bijvoorbeeld, door het ontbreken van unieke identificerende informatie. De behoefte ontstond dan ook om de precieze oorzaken van de discrepanties te achterhalen en de methode voor het bepalen van administratieve leegstand zo mogelijk te verbeteren. Dit rapport beschrijft de resultaten van deze analyse, de methodeaanpassingen die naar

[3] CBS (2016). *Leegstandsmonitor Overijssel. Integrale leegstandsanalyse van vastgoed in Nederland en Overijssel*. (link)
[4] Geonovum (2017). *Naar een landelijke informatievoorziening vastgoedgebruik. Onderzoek naar de informatiebehoefte van stakeholders in de vastgoedmarkt*. (link) Aan dit onderzoek deden, naast het CBS, een groot aantal overheidsinstanties (gemeentelijk, provinciaal en landelijk) en brancheorganisaties (beleggers, facility managers en banken) mee.
[5] Kadaster (2017). *Basisregistraties en vastgoedgebruik. Inhoudelijke, juridische en technische mogelijkheden*.
[6] CBS (2017). *Landelijke Monitor Leegstand. Leegstandscijfers van vastgoed in Nederland, 1 januari 2015 en 1 januari 2016.* (link)

aanleiding hiervan zijn doorgevoerd en de toetsing van de resultaten aan de praktijksituaties. De aanbevelingen die uit de praktijktoetsen voortvloeien, worden in de conclusie besproken.

1.2 Leegstandsbepaling

Vaststelling of een verblijfsobject leegstaand is of in gebruik, gebeurt – net als in het voorafgaande onderzoek – door middel van koppeling van bestaande overheidsregistraties: de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG), Basisregistratie Personen (BRP), Basisregistratie Waardering Onroerende Zaken (WOZ) en het Handelsregister (HR). Per verblijfsobject wordt zo onderzocht of het administratief in gebruik is of niet. De BAG fungeert in deze opzet als basisbestand, de BRP als registratie van bewoning, het HR als registratie van actieve bedrijfsvestiging en de WOZ als registratie van (fiscaal) vastgoedgebruik. Als op een bepaalde peildatum volgens geen van de drie laatstgenoemde registraties sprake is van gebruik dan is een object 'administratief leegstaand'.

Administratieve leegstand

Hiervan is sprake als op een adres niemand ingeschreven staat en er geen gebruiker of economische activiteit bekend is. Leegstand wordt bepaald op basis van (koppelingen tussen) registraties met administratieve informatie over de bezetting van een object. Er wordt niet feitelijk (in de praktijk) getoetst of er mensen wonen of dat er een bedrijf of instelling actief is.

Soms is de vaststelling van administratieve leegstand echter niet toepasbaar of relevant. Dat is bijvoorbeeld het geval bij recreatiewoningen, transformatorhuisjes en garages. Om dergelijke vastgoedobjecten uit te kunnen sluiten is tevens gebruik gemaakt van een bestand van de Dienstverleners Uitvoering WOZ (DUWOZ). Het DUWOZ-bestand is een door Dataland beheerd bestand en bevat informatie over de actuele bouwkundige bestemmingen van objecten.[7]

In aanvulling op de hierboven beschreven methode, is onderzocht of het zinvol is informatie over energieverbruik mee te nemen. Voor elk verblijfsobject is daartoe het energieverbruik vergeleken met dat van soortgelijke, in gebruik zijnde verblijfsobjecten. Als een object 'administratief leegstaat' maar wel veel energie verbruikt, wordt dat gezien als teken dat het toch in gebruik is.[8] De drempelwaarden zijn voor de verschillende vastgoedtypen apart vastgesteld.

[7] Zie het *Gegevenswoordenboek*.
[8] De omgekeerde situatie, waarbij een verblijfsobject volgens de administratieve data in gebruik is maar toch nauwelijks of geen energie verbruikt, wordt niet als indicatie opgevat dat het verblijfsobject in werkelijkheid leegstaand is. De reden is onder meer dat ook bij gebruik het energieverbruik soms uitzonderlijk laag is, zoals bij energieneutrale woningen.

1.3 Praktijktoetsen

Voor bepaalde typen vastgoed worden er niet alleen door de overheid gegevens bijgehouden, maar ook door enkele andere partijen. Dit maakt het wenselijk de resultaten van het huidige onderzoek te toetsen aan die van de andere partijen. Cijfers over kantoren, bijvoorbeeld, worden verzameld door de Kantorenmonitor van Ad Wagemakers; cijfers over winkels door Locatus; cijfers over rijksmonumenten door de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed (RCE).

Daarnaast is er veldwerk verricht om de cijfers te vergelijken met de werkelijke situatie. Dit veldwerk vond veelal plaats in nauwe samenwerking met gemeenten en provincies, en was zonder deze samenwerking niet mogelijk geweest: voor kantoren vond het veldwerk plaats in de gemeente Haarlemmermeer; voor winkels in Eindhoven; voor maatschappelijk vastgoed in de gemeenten Almelo, Dinkelland en Tubbergen; voor bedrijventerreinen in de gemeente Etten-Leur; voor recreatief vastgoed in de gemeenten Schiermonnikoog en Valkenburg aan de Geul; voor agrarisch vastgoed in de gemeente Berkelland.

De resultaten van de praktijktoetsen en het veldwerk zijn gebruikt om de methode van administratieve leegstandsbepaling verder aan te scherpen. Zo bleek energieverbruik uiteindelijk voor alleen woningen een substantiële verbetering van de leegstandscijfers op te leveren. In de uiteindelijke cijfers voor de Leegstandsmonitor 2017 is dan ook alleen voor woningen rekening gehouden met energieverbruik bij het bepalen van leegstand.

1.4 Indeling van het rapport

Het rapport begint, in het hiernavolgende hoofdstuk, met een beschrijving van de algemene methode. Deze ligt ten grondslag aan al het onderzoek, zoals de beschrijving en koppeling van de basisregisters, en de toevoeging van DUWOZ-informatie en energieverbruikgegevens. Daarna volgen de beschrijvingen van de gehanteerde methode, resultaten en conclusies van de verschillende praktijktoetsen. In het laatste hoofdstuk worden de resultaten van de praktijktoetsen vertaald worden naar algemene conclusies en worden concrete aanbevelingen gegeven voor het verder optimaliseren van administratieve leegstandsbepaling. In bijlage I wordt uitgelegd hoe de cijfers ontsloten worden voor het publiek.

2. Algemene methode

Uitgangspunt voor de methode voor het bepalen van administratieve leegstand is de BAG, op het peilmoment 1-1-2017. In de BAG wordt door de Nederlandse gemeenten informatie bijgehouden over alle verblijfsobjecten en adressen. Van een verblijfsobject zijn de gebruiksfunctie, oppervlakte en het bouwjaar bekend.

Om de administratieve leegstand te kunnen bepalen is de BAG allereerst verrijkt met informatie uit de basisregistraties BRP (wonen), het HR (economische activiteit) en het Inkomens Informatiesysteem-register (IIS)[9] van de WOZ (gebruik). Deze administratieve koppeling heeft een landelijke dekking en bestrijkt alle typen vastgoed. De eenheid van analyse is het verblijfsobject: een functioneel zelfstandige ruimte, die geschikt is voor wonen, bedrijfsactiviteiten of recreatie, en die een eigen afsluitbare toegang heeft vanaf de openbare weg, een erf of een gedeelde ruimte. Voor de BRP gebeurt de koppeling door middel van het 'vbo-id': het unieke identificatienummer dat elk verblijfsobject in Nederland heeft. In het HR ontbreekt deze koppelsleutel soms en in het IIS – dat het CBS via de Belastingdienst ontvangt – ontbreekt deze sleutel nog in zijn geheel. In de laatste twee gevallen is de informatie zoveel mogelijk gekoppeld op basis van adresgegevens.

Naast deze koppelingen zijn twee additionele bronnen van informatie aan het geheel toegevoegd: het DUWOZ-bestand en het energiebestand.[10] Het DUWOZ-bestand – onderdeel van het WOZ-register dat via Dataland is aangeleverd – bevat, net als de WOZ, informatie over het gebruik van een verblijfsobject en kan bijvoorbeeld helpen bepalen of een verblijfsobject wellicht toch uitgesloten moet worden. Het energiebestand geeft informatie over het energieverbruik per verblijfsobject en kan helpen bepalen of het verblijfsobject misschien toch niet leegstaat.

De kwaliteit van de leegstandsbepaling op basis van basisregistraties hangt onder meer af van de mate waarin de informatie in de verschillende databronnen succesvol gekoppeld kan worden op verblijfsobjectniveau. In de beschrijving hieronder wordt dan ook steeds het koppelpercentage genoemd, het 'koppelrendement'.

2.1 Koppeling overige basisregistraties

2.1.1 Koppeling BRP

De BRP bevat persoonsgegevens over alle ingezetenen van Nederland en over mensen die gedurende langere tijd in Nederland verblijven maar geen ingezetene zijn. Onderdeel van de persoonsgegevens is het woonadres. De BRP geeft dus informatie over bewoning van

[9] Het IIS is een samenwerkingsverband tussen het Ministerie van Financiën, de Belastingdienst en het CBS. Het IIS bevat onder andere data afkomstig uit de WOZ. Deze gegevens bieden meer inzicht in het eigendom van het betreffende WOZ-object. Momenteel heeft het CBS alleen de beschikking over de IIS-WOZ via de Belastingdienst. Als alle gemeenten aangesloten zijn op de LV-WOZ, zal hierop worden overgestapt. Dit bevat dan wel een vbo-id.

[10] Gas- en elektriciteitsleveringen aan woningen en bedrijven vinden plaats via het openbare net. Het CBS beschikt over deze gegevens en koppelt ze aan de BAG en aan informatie van Dataland. De bedrijven worden daarbij naar economische sector ingedeeld. Over de resultaten publiceert het CBS jaarlijks.

verblijfsobjecten. Als er minimaal één persoon staat ingeschreven op het adres van het verblijfsobject, geldt het als bewoond. Van alle verblijfsobjecten in het gecombineerde bestand BAG-WOZ kon voor 2017 84 procent gekoppeld worden met de BRP (een percentage vergelijkbaar met dat van de twee voorafgaande jaren). Vrijwel al deze verblijfsobjecten zullen een woonfunctie hebben: het koppelrendement reflecteert ook mede het aandeel woningen in het BAG-WOZ bestand.

Er zijn natuurlijk ook mensen die zich niet inschrijven in de BRP op het adres waar ze wonen, waardoor een woning onterecht als leegstaand kan worden betiteld. Dit zijn bijvoorbeeld mensen die illegaal in Nederland wonen, mensen die kort in Nederland verblijven en zich daarom niet in de BRP hoeven in te schrijven (bijvoorbeeld seizoenarbeiders), of mensen die een tweede woning hebben waar ze maar een deel van de tijd wonen. Laatstgenoemde groep mensen is doorgaans ingeschreven op het adres waar zij het meest verblijven.

2.1.2 Koppeling HR

Het HR wordt gebruikt om te bepalen of er in een verblijfsobject of op een adres een bedrijf geregistreerd staat. Binnen het HR wordt onderscheid gemaakt tussen actieve en inactieve bedrijven. Bedrijven kunnen namelijk bij de Kamer van Koophandel staan ingeschreven, zonder dat zij daadwerkelijk bedrijfsmatig actief zijn. In het HR geldt dat een bedrijf als actief bestempeld wordt, als er personen werkzaam zijn en/of als het bedrijf omzet heeft. Alleen actieve bedrijven tellen in deze monitor mee bij het bepalen van de leegstand en tevens inactieve bedrijven die minder dan zes maanden voorafgaande aan de peildatum zijn opgestart. Verenigingen en stichtingen die volgens het HR ingeschreven staan op een bepaald adres maar die geen omzet hebben of mensen in dienst, gelden hierbij ook als ‘inactief’: een inschrijving van een vereniging of stichting in het HR kan op zichzelf niet voorkomen dat een verblijfsobject als leegstaand gezien wordt.

Bedrijven uit het HR zijn aan de BAG gekoppeld via hun vbo-id of – wanneer die niet beschikbaar was in het HR – via de adresgegevens. Bij de koppeling zijn adresreeksen en pleinreeksen als afzonderlijke adressen behandeld.[11]

Het HR koppelde met het gecombineerde bestand BAG-WOZ-BRP bij 17 procent, een koppelpercentage vergelijkbaar met dat van voorgaande jaren. Anders gezegd: op 1 januari 2017 waren in 17 procent van alle Nederlandse verblijfsobjecten bedrijven ingeschreven.

2.1.3 Koppeling WOZ

De WOZ in het IIS (IIS-WOZ) bevat naast de vastgestelde waarde van een verblijfsobject (WOZ-waarde), ook gegevens die tot die waardebepaling hebben geleid, namelijk gegevens over het gebruik en de gebruikers. De koppeling van de WOZ aan de BAG is uitgevoerd op basis van een administratieve koppeling op adres, ofwel de combinatie van postcode,

[11] Voor de Leegstandsmonitor Overijssel was alleen rekening gehouden met adresreeksen met ofwel even, ofwel oneven nummers. In de huidige monitor worden ook pleinreeksen (bijvoorbeeld Herenstraat 1-4) behandeld als afzonderlijke adressen.

huisnummer, huisletter en huisnummertoevoeging. Uitgangspunt waren de registraties op 1 januari van 2017, zoals gepubliceerd op StatLine.

De niet-bruikbare adressen (zonder geldig huisnummer of geldige postcode) zijn verwijderd uit de WOZ-bestanden. De resterende adressen zijn uniek gemaakt: dat wil zeggen, als een verblijfsobject meer dan een keer voorkwam in het register dan werd slechts een van deze registraties gebruikt in de analyse. Daarbij is de volgende prioritering aangehouden: 1. eigenaar-gebruiker, 2. gebruiker, 3. medebelanghebbende, 4. alleen eigenaar. Van de verblijfsobjecten in de BAG kon 95 procent gekoppeld worden aan de WOZ.[12]

In tegenstelling tot de BRP en het HR, waarbij op het moment van koppelen kon worden vastgesteld of er volgens deze registers sprake van gebruik was (het object komt dan wel of niet voor in de betreffende registers), bevat de WOZ een *variabele* ('Gebruiker') die aangeeft of er wel of geen gebruik is (tabel I). Soms echter, geeft deze variabele geen uitsluitsel over de vraag of het object gebruikt wordt of niet. In deze gevallen wordt in de leegstandsbepaling aangenomen dat het verblijfsobject leegstond. Of dit een goede keuze was, is in de verschillende praktijktoetsen onderzocht (met als uiteindelijke conclusie dat bij onduidelijkheid in de WOZ over gebruik, beter geen leegstand verondersteld kan worden; in de definitieve afbakening is met deze conclusie rekening gehouden). Verder zijn, na de koppeling, objecten met de WOZ-gebruikscode 'recreatiewoning en overige woningen' uitgesloten: leegstandsbepaling is bij dergelijke woningen niet zinvol.

Tabel I – Indeling van verblijfsobjecten naar status basisregistraties.

Groep	Persoon (BRP)	Bedrijf (HR)	Gebruiker (WOZ)	Leegstands-beoordeling
1	Ja	Nee	Ja	Gebruikt
2	Ja	Ja	Ja	Gebruikt
3	Ja	Nee	Nee	Gebruikt
4	Ja	Ja	Nee	Gebruikt
5	Ja	Nee	Onbekend	Gebruikt
6	Ja	Ja	Onbekend	Gebruikt
7	Nee	Nee	Ja	Gebruikt
8	Nee	Ja	Ja	Gebruikt
9	Nee	Nee	Nee	Leeg
10	Nee	Ja	Nee	Gebruikt
11	Nee	Nee	Onbekend	Leeg
12	Nee	Ja	Onbekend	Gebruikt

[12] De koppeling tussen de BAG en de WOZ wordt bemoeilijkt doordat in de WOZ de postcode niet altijd vermeld is. Daarnaast is de afbakening van een vastgoedobject in de BAG en de WOZ niet precies gelijk. Dit heeft met name gevolgen bij grote vastgoedcomplexen die in bezit zijn van één eigenaar. Zo kan een universiteitscampus of een ziekenhuis als één object in de WOZ geregistreerd staan, terwijl in de BAG sprake is van meerdere objecten. Dit heeft gevolgen voor de leegstandsbepaling: als van objecten alleen in de WOZ gebruiksinformatie aanwezig is, maar de koppeling daarmee niet lukt (bijvoorbeeld, vanwege een ontbrekende postcode) kunnen deze objecten mogelijk ten onrechte als leegstaand beschouwd worden.

Een verblijfsobject werd dus als leegstaand gezien als er geen koppeling was met de BRP en ook niet met het HR, en de WOZ voor het object aangaf dat er geen gebruik was. Op het moment dat er geen koppeling met de WOZ kon plaatsvinden of wanneer de WOZ geen uitsluitsel gaf over gebruik, werd een object ook als leegstaand gezien.

2.2 Toevoeging DUWOZ-informatie

In de BAG staat van elk verblijfsobject de gebruiksfunctie volgens *vergund* gebruik, maar dat hoeft niet overeen te komen met het *feitelijk* gebruik. De reden kan bijvoorbeeld zijn dat er geen vergunning van de gemeente nodig is voor een nieuwe gebruiksfunctie die afwijkt van de oorspronkelijke. Het is daardoor mogelijk dat de gemeente van de nieuwe gebruiksfunctie niet op de hoogte is en de oorspronkelijke registratie niet heeft aangepast. Om meer inzicht te krijgen in het feitelijk gebruik is de DUWOZ-registratie – een register beheerd door Dataland en hierna kortweg als 'de DUWOZ' aangeduid – aan de andere bestanden gekoppeld. Met behulp van de koppelsleutel vbo-id bleek het mogelijk om 98 procent van de verblijfsobjecten te verrijken met informatie uit de DUWOZ.

De DUWOZ bevat onder meer een door taxatiebureaus opgestelde code, waarmee gedetailleerde informatie wordt weergegeven over actuele bouwkundige bestemming van een vastgoedobject. Deze *DUWOZ-code* bestaat uit vier posities, waarvan de eerste twee duiden op de algemene gebruiksfunctie en de derde en vierde op respectievelijk de vorm en omschrijving. Op basis van deze DUWOZ-code konden bepaalde typen vastgoed, zoals recreatiewoningen, verdedigingswerken, windmolens en gemalen, worden uitgesloten van de leegstandsbepaling.[13] Voor dergelijke typen vastgoed is leegstandsbepaling namelijk niet zinvol, omdat er aangenomen kan worden dat ze niet geschikt zijn voor (permanent) verblijf van mensen of (economische) activiteit. Ook zijn alle resterende objecten met een recreatieve functie uitgesloten – voor zover ze niet al uitgesloten konden worden op basis van de WOZ-gebruikscode 'recreatiewoning en overige woningen' – en alle objecten die volgens de BAG een logiesfunctie hebben waarbij daarnaast de DUWOZ-code onbekend is. Objecten met logiesfunctie die wél meetellen zijn andere logiesaccommodaties dan recreatiewoningen, zoals hotels, motels, kampeerboerderijen en pensions.
Naast de DUWOZ-code bevat de DUWOZ nóg twee variabelen die gebruik beschrijven: *Gebruiksklasse* (circa 100 categorieën) en *Bouwbestemming* (ruim 7.000 categorieën). De variabele Bouwbestemming was niet geschikt als uitgangspunt voor het actualiseren van de gebruiksfuncties, omdat de veelheid aan categorieën deels komt door verschillende schrijfwijzen. De variabele Gebruiksklasse heeft dat probleem niet, maar heeft als nadeel dat de aansluiting bij de voor deze monitor relevante categorieën niet optimaal is. Bij het verfijnen van de categorie-indeling werd daarom uitgegaan van Gebruiksklasse, zo nodig aangevuld met informatie uit Bouwbestemming.

Het koppelrendement van de DUWOZ aan het gecombineerde bestand BAG-WOZ-BRP-HR was hoog, namelijk 98 procent, een percentage dat gelijk was aan dat van de twee

[13] Zie voor een volledige lijst: Leegstandsmonitor Overijssel (CBS, 2016). Bijlage I. 'Uitsluiten bijzondere objecten'.

voorgaande jaren. De koppeling leverde een geldige DUWOZ-typering op voor 92 procent van de verblijfsobjecten (vergelijkbaar met de twee voorgaande jaren); bij 6 à 7 procent van de gekoppelde verblijfsobjecten was de DUWOZ-typering leeg.

2.2.1 Overeenkomst gebruiksfuncties DUWOZ en BAG

In hoeverre komen de gebruiksfuncties volgens de DUWOZ en de BAG overeen? Om deze vergelijking mogelijk te maken, is voor 2017 op basis van de DUWOZ-variabelen Gebruiksklasse en Bouwbestemming, een nieuwe, overkoepelende indeling gemaakt, die meer overeenkomt met de functie-indeling van de BAG. Daarbij is aan gebruiksfuncties met de toevoeging "… met woongedeelte" dezelfde voorwaarde gesteld wat de oppervlakte betreft, als bij de BAG-functies. Dat wil zeggen dat bijvoorbeeld bij de gebruiksfunctie 'Onderwijs met woongedeelte', het verblijfsobject pas bij Onderwijs wordt meegeteld, als de oppervlakte van het object groter is dan 300 m^2.

De overkoepelende indeling (hierna 'DUWOZ-hoofdfunctie' genaamd) is als volgt:

- Winkel
- Groothandel
- Winkel en groothandel
- Kantoor
- Industrie
- Restcategorie, waarvan onduidelijk is of het kantoren of industrie betreft
- Maatschappelijk Vastgoed, waaronder
    - Gezondheid
    - Sport
    - Onderwijs
    - Bijeenkomst
- Overige, waaronder wonen en recreatie
- Onbekend

Vergelijking van de BAG- en DUWOZ-functie-indeling levert het volgende beeld op. Bij 6 procent van de verblijfsobjecten was de DUWOZ-(hoofd)functie 'Onbekend' en was een vergelijking niet mogelijk. Bij verblijfsobjecten waarvan een DUWOZ-functie bekend is, komt de gebruiksfunctie volgens de BAG grotendeels overeen met die van de DUWOZ (Tabel IIb – witte rijen): verblijfsobjecten die in de BAG ingedeeld worden bij Kantoren, waren volgens de DUWOZ-hoofdfunctie in 81 procent van de gevallen inderdaad Kantoren. Bij BAG-functies Winkels, Industrie, Onderwijs en Bijeenkomsten was er ook in ongeveer 80 procent van de gevallen overeenstemming. Alleen wat betreft de maatschappelijke functies Onderwijs (63%) en Gezondheid (73%) was de overeenstemming tussen BAG en DUWOZ lager. Een klein deel van de verblijfsobjecten met de BAG-functie Onderwijs (7%) werd bijvoorbeeld door de DUWOZ toegeschreven aan de functie Bijeenkomst en een deel met de BAG-functie Gezondheid (22%) aan Overige. Onder de DUWOZ-hoofdfunctie Overige vielen daarnaast vrijwel alle BAG-Woningen (99%) en het grootste deel van BAG-Logies (83%).

Hoe was de overeenstemming tussen BAG- en DUWOZ-gebruiksfuncties als alleen gekeken werd naar leegstaande verblijfsobjecten? Opvallend was dat bij leegstaande verblijfsobjecten relatief vaak geen gebruiksfunctie bekend was: bijna de helft (49%) van de leegstaande verblijfsobjecten had DUWOZ-functie 'Onbekend'. Voor verblijfsobjecten in het algemeen was dat slechts in 6 procent van de gevallen zo (Tabel III). Binnen de BAG-functies zien we daarbij nog interessante verschillen. Bij verblijfsobjecten met de BAG-functie Logies, bijvoorbeeld, was de DUWOZ-functie vrijwel altijd bekend, maar bij verblijfsobjecten met maatschappelijke functies (samenvoeging van Gezondheid, Sport, Onderwijs, Bijeenkomst) meestal niet. Ook bij Industrie en Kantoren was in meer dan de helft van de gevallen de DUWOZ-functie Onbekend.

Tabel II a toont, per BAG-functie, de totale aantallen verblijfsobjecten, de aantallen die daarvan leegstaan en het percentage leegstand.

Tabel II b (grijze rijen) laat de overeenstemming tussen BAG- en DUWOZ-gebruiksfuncties zien voor alleen de leegstaande verblijfsobjecten. Deze specifieke informatie laat zien of leegstaande verblijfsobjecten relatief vaker een onverwachte DUWOZ-gebruiksfunctie hadden. Meestal waren er geen grote afwijkingen, maar in sommige gevallen waren er interessante patronen: zo hadden verblijfsobjecten met de BAG-functie Gezondheid relatief minder vaak de DUWOZ-functie Gezondheid als ze leegstaand waren (51% in vergelijking met 63%), terwijl ze dan vaker de DUWOZ-functie Bijeenkomst hadden (11% in vergelijking met 4%).

Tabel II a – Gebruiksfuncties volgens BAG en leegstand (aantal en percentage), totale bestand, peildatum 1-1-2017.

BAG-functie	**Aantal**	**Leegstand**	**Leegstand** (%)
Woningen[3]	7.578.746	140.080	2%
Winkels	152.575	20.318	13%
Industrie	228.120	41.834	18%
Kantoren	103.837	28.166	27%
Logies	6.634	611	9%
Bijeenkomsten	65.646	8.441	13%
Onderwijs	14.859	1.780	12%
Gezondheid	25.152	4.630	18%
Sport	8.619	1.236	14%

Tabel II b – Gebruiksfuncties volgens BAG en DUWOZ voor alle verblijfsobjecten (witte regels) en alleen de leegstaande (grijze regels), peildatum 1-1-2017.

BAG-functie		DUWOZ-hoofdfunctie[1]									
	Aantal	Groothandel	Winkels[2]	Kantoor	Industrie	Kantoor /Industrie	Gezondheid	Sport	Onderwijs	Bijeenkomst	Overige
Woningen[3]	7.578.746	0%	0%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	99%
Leegstaand	140.080	0%	0%	0%	1%	0%	1%	0%	0%	0%	98%
Winkels	152.575	1%	82%	2%	10%	0%	1%	0%	0%	2%	3%
Leegstaand	20.318	1%	86%	2%	7%	0%	0%	0%	0%	1%	3%
Industrie	228.120	0%	2%	3%	78%	7%	0%	0%	0%	1%	8%
Leegstaand	41.834	0%	2%	4%	70%	11%	0%	0%	0%	0%	12%
Kantoren	103.837	0%	2%	81%	6%	1%	2%	0%	0%	2%	6%
Leegstaand	28.166	0%	2%	90%	4%	1%	1%	0%	0%	0%	3%
Logies	6.634	0%	0%	1%	3%	0%	0%	1%	0%	11%	83%
Leegstaand	611	0%	1%	2%	1%	0%	1%	1%	0%	4%	91%
Bijeenkomsten	65.646	0%	2%	2%	2%	0%	1%	2%	1%	85%	5%
Leegstaand	8.441	0%	4%	3%	3%	0%	2%	1%	1%	79%	8%
Onderwijs	14.859	0%	0%	1%	1%	0%	1%	1%	88%	7%	2%
Leegstaand	1.780	0%	0%	7%	2%	0%	1%	1%	73%	12%	4%
Gezondheid	25.152	0%	2%	8%	1%	0%	63%	0%	0%	4%	22%
Leegstaand	4.630	0%	2%	7%	1%	0%	54%	0%	0%	11%	25%
Sport	8.619	0%	1%	2%	5%	1%	2%	73%	1%	13%	2%
Leegstaand	1.236	0%	3%	4%	6%	1%	1%	71%	1%	11%	3%

[1] De percentages betreffen alleen de overeenkomsten en verschillen tussen BAG-functie en DUWOZ-hoofdfunctie bij de verblijfsobjecten waarvan een DUWOZ gebruiksklasse bekend is. Binnen de kaders staan de percentages verblijfsobjecten met een DUWOZ-hoofdfunctie die overeenkomt met de BAG-functie.
[2] Deze categorie omvat ook verblijfsobjecten met de gemengde functie winkel en groothandel.
[3] Woningen met een oppervlakte van minder dan 14 m^2 zijn uitgesloten.

Tabel III – verblijfsobjecten met DUWOZ-hoofdfunctie Onbekend, voor de leegstaande objecten (grijze kolom). Ter vergelijking staan in de andere kolom ('Alle') de percentages over alle verblijfsobjecten.

		Alle	Leegstaande
Totaal		**6%**	**49%**
BAG-functies			
	1 Woningen	4%	43%
	2 Winkels	15%	44%
	3 Industrie	20%	60%
	4 Kantoren	29%	57%
	5 Logies	0%	0%
	6 Bijeenkomsten	21%	59%
	7 Onderwijs	24%	70%
	8 Gezondheid	39%	78%
	9 Sport	26%	68%

2.3 Toevoeging energieverbruik

Bij leegstand zou je verwachten dat er relatief weinig energie verbruikt wordt. Energieverbruik kan dan ook een indicatie geven dat een administratief leegstaand object tóch in gebruik is. Bij leegstand kun je niet verwachten dat er helemaal geen energie verbruikt wordt: er wordt bijvoorbeeld vaak verwarmd om bevriezing te voorkomen. Om te controleren of er echt sprake is van leegstand kan daarom niet simpelweg worden uitgegaan van geen energieverbruik, maar moet worden uitgegaan van een drempelwaarde, waarboven de 'hypothese leegstand' verworpen kan worden. Het energieverbruik van een administratief leegstaand pand wordt dan vergeleken met dat van soortgelijke panden die wél in gebruik zijn. Het CBS beschikt over dergelijke cijfers. Het gaat daarbij over energieleveringen via het openbare net aan woningen en bedrijven.

2.3.1 Energieverbruik woningen

De methode om dergelijke drempelwaarden te bepalen voor woningen is ontwikkeld in 2014, naar aanleiding van een leegstandsonderzoek naar monumentale woningen. Het CBS heeft toen gekeken naar de verdeling van het energieverbruik voor bewoonde woningen, uitgesplitst naar woningtype, bouwjaarklasse en oppervlakteklasse. Deze methode is ook nu weer gehanteerd.

Uitgangspunt voor de berekening van de drempelwaarden waren alle in het jaar 2016 in gebruik zijnde woningen. Een woning werd verondersteld in gebruik te zijn, als het zowel op 1 januari 2016 als op 1 januari 2017 bewoond was. Per woning is vervolgens woningtype, bouwjaarklasse, oppervlakteklasse en het gas- en elektriciteitsverbruik bepaald. Op basis hiervan werden voor zowel het gas- als het elektriciteitsverbruik drie drempelwaardes bepaald, die minder of meer conservatief aangeven vanaf wanneer een woning op basis van het energieverbruik als bewoond zou moeten worden gezien. Drempelwaarden werden vastgesteld op het 5^{e}, 10^{e} en 20^{e} percentiel. Voor het huidige onderzoek werd voor woningen gekozen voor de meest conservatieve drempelwaarden voor gas en elektriciteitsverbruik, namelijk die behorend bij het 20^{e} percentiel. Dat betekent bijvoorbeeld het volgende: als een woning een gasverbruik heeft dat binnen het 20^{e} percentiel valt (onder de drempelwaarde), verbruikt het minder gas dan tachtig procent van alle vergelijkbare, bewoonde

woningen. Als een woning die op grond van de basisregistraties vermoedelijk leegstaat, een energieverbruik heeft van boven het 20e percentiel, is aannemelijk dat zij toch in gebruik is en kan de leegstand verworpen worden.

De drempelwaarden per combinatie van woningtype, bouwjaar- en oppervlakteklasse zijn vervolgens gebruikt om vast te stellen of vergelijkbare maar schijnbaar leegstaande woningen, vermoedelijk toch bewoond zijn. Een leegstaande woning met een verbruik bóven de drempelwaarde wordt dan gezien als toch in gebruik. Een overschrijding van één van de twee drempelwaarden was al genoeg voor deze vaststelling.

Bijna alle van de ruim 99 duizend woningen die volgens de huidige methodiek 'langdurig' leegstonden[14] konden worden gekoppeld aan de energiebestanden (koppelrendement 99,96%). Vergelijking met de drempelwaarden voor energieverbruik gaf aan dat volgens de meest conservatieve drempelwaarde (20e percentiel) 29 procent van deze leegstaande woningen vermoedelijk toch in gebruik was.

2.3.2 Energieverbruik utiliteitsbouw

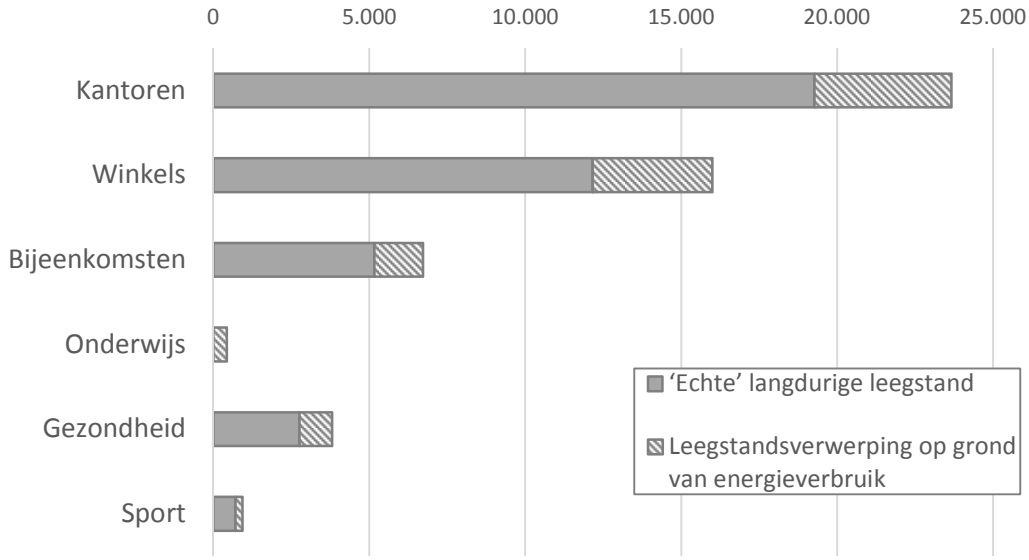
Een soortgelijke methode is nu ook ontwikkeld om drempelwaarden voor andere gebouwtypen dan woningen ('utiliteitsgebouwen') te bepalen.[15] Op basis van registers en andere bronbestanden voor 2013 – zoals de BAG, Dataland, het ABR, Locatus en energieverbruiksbestanden van energieleveranciers – zijn toen utiliteitsgebouwen geïdentificeerd, met een specifieke functie en een specifiek energieverbruik. Elk gebouw – bestaande uit een of meerdere vbo-id's of pand-id's – met één functie (bijvoorbeeld basisschool of winkel) en bijbehorende energieaansluitingen, heeft in dit bestand een gebouwnummer gekregen en vervolgens werden de energiedata voor 2012 en 2014 toegevoegd. Er werd ook gekeken of het gebouw in die periode nog veranderd was van functie: de drempelwaarden zijn alleen gemaakt voor gebouwen die dezelfde functie behielden.[16] Op soortgelijke wijze zijn nu data van aansluitingen uit 2015 en 2016 gekoppeld en vervolgens de administratief leegstaande verblijfsobjecten. Nieuwbouw gebouwd na 2013 bevindt zich overigens niet in het bestand voor het bepalen van de drempelwaarden. Bij leegstand hiervan wordt er gekoppeld met de energieverbruiksbestanden van 2016 en wordt met een vereenvoudigde methode gecheckt of er mogelijk sprake is van een plausibel energieverbruik.[17]

Net als bij woningen, zijn bij utiliteitsgebouwen gedifferentieerde drempelwaarden belangrijk om het energieverbruik te kunnen toetsen: een supermarkt met koelingen is qua energieverbruik immers niet te vergelijken met een kantoor en een verwarmd zwembad niet met een school. In de afgelopen jaren heeft het CBS voor de meeste BAG-functies onder- en bovengrenzen vastgesteld, op basis van data-analyse en literatuuronderzoek. De grenzen geven aan waarbinnen het energieverbruik voor vastgoed van een bepaald type en bepaalde omvang meestal ligt. Bijvoorbeeld, het gasverbruik van in gebruik zijnde kantoren ligt normaliter tussen 2 en 50 m^3/m^2 en het elektriciteitsverbruik tussen 10 en 200 kWh per m^2. Leegstand van een kantoor van een bepaalde omvang kan dan vergeleken worden met de ondergrenzen voor gas- en elektriciteitsverbruik voor een dergelijk kantoor.

[14] Alleen bij woningen die op 1 januari van zowel 2016 als 2017 leegstaand waren, werd het energieverbruik vergeleken met de drempelwaarden. Leegstand op slechts een van de twee data geeft aan dat het pand waarschijnlijk maar een deel van de tijd leegstaand was, waardoor het energieverbruik navenant hoger zal zijn en de energieverbruikstoets niet mogelijk.
[15] Een beschrijving van dit onderzoek is hier te vinden.
[16] Gebouwen kunnen ook van functie veranderd zijn tussen 2013 en 2016. Omdat er maar beperkt tijd beschikbaar was, is besloten deze veranderingen te negeren en de energieverbruiken te checken op basis van de in 2013 vastgestelde functie.
[17] In de toekomst is het de bedoeling om jaarlijks een bestand te maken, waarin voor bepaalde gebouwtypen energieverbruiken aan gebouwen zijn gekoppeld en de gebruiker van het gebouw wordt geïdentificeerd.

Voor de typen utiliteitsgebouwen waarvoor drempelwaarden konden worden berekend werd de ondergrens opgehoogd met een zekerheidsmarge van 10 procent, zodat bij een leegstaand pand het energieverbruik niet te snel als indicatief voor gebruik van het verblijfsobject zou worden gezien. Deze drempelwaarden werden vastgesteld voor alle BAG-functies, met uitzondering van Industrie: binnen Industrie loopt het energieverbruik namelijk te ver uiteen en levert daarom geen zinvolle drempelwaarden op. Net als bij leegstaande woningen, werd het predicaat 'leegstand' verworpen bij overschrijding van de drempelwaarde voor gas en/of elektriciteitsverbruik. In alle andere gevallen werd het niet verworpen. Dat betekent onder andere dat utiliteitsbouw waarvoor geen energieverbruikscijfers voorhanden waren of waarbij er sprake was van stadsverwarming, niet getoetst werd op energieverbruik en dus mogelijk ten onrechte als leegstaand werd gezien.

De langdurig leegstaande verblijfsobjecten met utiliteitsfunctie zijn waar mogelijk verrijkt met energiegegevens en drempelwaarden. Van deze in totaal bijna 87 duizend verblijfsobjecten, bleek de kwalificatie 'leegstaand' in ruim 15 duizend gevallen discutabel, vanwege het energieverbruik. Met andere woorden, ongeveer 18 procent van de langdurig leegstaande verblijfsobjecten met utiliteitsfunctie had een energieverbruik dat niet past bij leegstand en was dus waarschijnlijk niet leegstaand.



Figuur a – Leegstand (aantal verblijfsobjecten) bij administratief langdurig leegstaande verblijfsobjecten met utiliteitsfunctie, waarvan op grond van energieverbruik een deel verworpen kon worden (gearceerd). Langdurig leegstaand wil hier zeggen leegstaand op 1 januari 2016 én op 1 januari 2017. Verder zijn alleen de vastgoedtypen opgenomen in de figuur waarvoor het mogelijk was om drempelwaarden te bepalen. Met 'echte' leegstand wordt bedoeld dat de kwalificatie leegstand niet kon worden verworpen op grond van energieverbruik. Dat kon komen doordat het verblijfsobject toch in gebruik was, maar ook doordat er geen energieaansluitingen voor werden gevonden.

In de hiernavolgende hoofdstukken over de praktijktoetsen, wordt bij het bespreken van de resultaten, telkens eerst de leegstand op basis van de basisregisters besproken, dan de leegstand rekening houdend met energieverbruik – met bespreking van de bruikbaarheid daarvan – en tot slot leegstand na het meenemen van gebruiksinformatie uit de WOZ.

3. Praktijktoets Kantoren

In de vorige Leegstandsmonitor weken de cijfers voor leegstand bij kantoren af van wat in de praktijk bekend was. Om meer inzicht te krijgen in de oorzaak daarvan zijn de resultaten van de huidige leegstandbepaling vergeleken met de werkelijke situatie in de gemeente Haarlemmermeer, door gebruik te maken van de veldwerkresultaten van de Kantorenmonitor (Wagemakers, 2017). Deze Kantorenmonitor houdt jaarlijks de ontwikkeling van de kantorenmarkt bij voor de Metropoolregio Amsterdam, waarvan de gemeente Haarlemmermeer onderdeel is.

3.1 Methode

3.1.1 Definitie

Volgens de BAG is een 'kantoor' een verblijfsobject voor administratieve werkzaamheden, waar bijvoorbeeld een adviesbureau, advocatenkantoor, verzekeringsmaatschappij of gemeentesecretarie is gevestigd. Een kantoortje bij een winkel of een kantoor-aan-huis (zoals bij een vrij beroep) telt daar ook bij mee. Volgens de huidige leegstandsbepaling is zo'n verblijfsobject leeg als er volgens de BRP geen persoon en volgens het HR geen bedrijf staat ingeschreven, én als er volgens de WOZ geen gebruiker is, of de gebruiker is onbekend. In de BAG is ook het aantal vierkante meters van deze verblijfsobjecten geregistreerd, wat het mogelijk maakt om leegstand in oppervlaktemaatstaven te bepalen. Het peilmoment voor de meest recente leegstandsbepaling bij kantoren op basis van de basisregisters was, net als die voor andere verblijfsobjecten, 1 januari 2017.

In de Kantorenmonitor van Wagemakers is een kantoor gedefinieerd als een pand of deel van een pand, waarin vooral administratieve of bureauwerkzaamheden worden gedaan. Het gaat hierbij om een ruimtelijk te onderscheiden bedrijfspand waarbij minimaal 50 procent van het vloeroppervlak als kantoorruimte of voor aanverwante functies (bijvoorbeeld, als vergaderruimte) wordt gebruikt. Daarnaast wordt kantoorruimte in delen van panden meegenomen als kantoorruimte. Dit komt voornamelijk voor in woongebieden.

Per kantoorruimte wordt in de Kantorenmonitor het bruto aantal vierkante meters vloeroppervlak (exclusief parkeergelegenheid) en het aantal leegstaande vierkante meters geregistreerd. Het bruto vloeroppervlak wordt bepaald aan de hand van onder andere de plattegrond, historische bouwblokgegevens, gegevens van architecten over nieuwbouwprojecten, gegevens uit de BAG en door gemeenten verstrekte informatie.

De leegstandsbepaling voor de Kantorenmonitor vindt jaarlijks in oktober tot en met januari plaats door middel van veldwerk. Hierbij wordt per fiets voor alle kantooradressen in de Metropoolregio Amsterdam en Holland Rijnland nagegaan wat de wijzigingen zijn met betrekking tot gebruik, leegstand, transformaties en (nieuw)bouw.

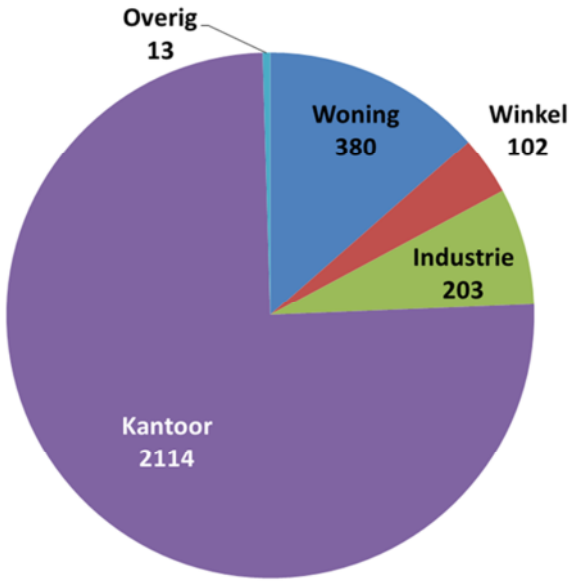
3.1.2 Koppeling

Gemeente Haarlemmermeer heeft een bestand aangeleverd met gegevens uit de Kantorenmonitor. Daarin is voor 391 kantoorpanden aangegeven of ze leegstaan of niet. Elk pand heeft in de BAG een pandidentificatienummer en zo kon per pand worden vastgesteld welke verblijfsobjecten daarin volgens de BAG aanwezig waren. De gevonden verblijfsobjecten (N=2.812) werden vervolgens gekoppeld aan de verblijfsobjecten in het onderzoeksbestand van de huidige Leegstandsmonitor en de informatie uit de Kantorenmonitor. De informatie uit de Kantorenmonitor gaf aan of het pand waartoe een verblijfsobject behoorde (gedeeltelijk) leegstond of niet.

3.2 Resultaten

3.2.1 Gebruiksfunctie

Volgens de Kantorenmonitor waren er in de Haarlemmermeer 391 kantoorpanden. Deze panden konden gekoppeld worden aan 2.812 verblijfsobjecten uit de basisregisters. Het merendeel daarvan had de BAG-gebruiksfunctie Kantoor (75%); de andere verblijfsobjecten hadden de functie Woning (14%), Industrie (7%) of Winkel (4%) (figuur a, met aantallen).



Figuur a – BAG-functies van verblijfsobjecten in de kantoorpanden van de Kantorenmonitor, in de Haarlemmermeer.

Er zijn ook verblijfsobjecten die volgens de BAG wel kantoor zijn, maar die buiten de Kantorenmonitor vallen. Van de 2.658 (=2.114+544) verblijfsobjecten in de gemeente Haarlemmermeer die volgens de Leegstandsmonitor (BAG) kantoren waren, waren er 2.114 meegenomen in het veldwerk van de Kantorenmonitor; 544 bleven buiten beschouwing (Tabel A). Voor de 2.812 (=2.114+698) verblijfsobjecten die koppelden aan de kantorenmonitor, levert DUWOZ-informatie nauwelijks aanvullende inzichten op. De gebruiksfunctie volgens de DUWOZ was voor het grootste deel (67%) van de verblijfsobjecten onbekend. Voor de objecten waarvan de code wel bekend was, ging het in iets meer dan de helft van de gevallen om kantoren.

Tabel A – Overeenkomst Leegstandsmonitor en Kantorenmonitor.

Gebruiksfunctie verblijfsobjecten	**Aantal**	**%**
Volgens beiden een kantoor	2.114	63%
Alleen volgens Leegstandsmonitor (BAG) een kantoor; komt niet voor in Kantorenmonitor	544	16%
Alleen volgens Kantorenmonitor een kantoor; geen kantoor volgens Leegstandsmonitor	698	21%
Totaal	**3.356**	**100%**

3.2.2 Leegstand

Van het onderzochte kantooroppervlak in de gemeente Haarlemmermeer was volgens de Kantorenmonitor 21 procent leegstaand en volgens de Leegstandsmonitor 42 procent. Er was dus een aanzienlijk verschil. In deze paragraaf zullen we dit verschil nader bekijken en de mogelijke oorzaken belichten.

Het verschil tussen de leegstandsresultaten kan bekeken worden vanuit het perspectief van de Kantorenmonitor (panden) en vanuit het perspectief van de Leegstandsmonitor (verblijfsobjecten).

Vanuit het perspectief van de Kantorenmonitor is in 141 van de 391 kantoorpanden (36%) sprake van leegstand: uitgaande van het vloeroppervlak staat 33 procent volledig en 67 procent gedeeltelijk leeg. Volgens de Leegstandsmonitor zijn inderdaad in de meeste van deze kantoorpanden verblijfsobjecten die niet in gebruik zijn (78%). In de overige van deze panden (22%) zijn volgens de basisregisters géén leegstaande verblijfsobjecten.

Vanuit het perspectief van de Leegstandsmonitor zijn er, van het totaal aantal verblijfsobjecten met kantoorfunctie in de Haarlemmermeer (N=2.658),[18] 1.502 leegstaand. Dat is 57 procent.

Als we alleen de verblijfsobjecten met kantoorfunctie beschouwen die deel uitmaken van een kantoorpand uit de Kantorenmonitor (N=2.114), dan staan er daarvan volgens de Leegstandsmonitor 1.310 (934+376) leeg, ofwel samen 62 procent (tabel B). Het grootste deel van deze administratief lege verblijfsobjecten bevindt zich in kantoorpanden die ook volgens de Kantorenmonitor deels of volledig leegstaan.

Tabel B – Leegstand onder kantoren in de gemeente Haarlemmermeer, volgens de Leegstandsmonitor en de Kantorenmonitor (N=2.114). 'Leeg' betekent bij de Kantorenmonitor dat het kantoorpand waar het verblijfsobject gevestigd is, deels of geheel leegstaat; bij de Leegstandsmonitor dat het verblijfsobject zelf administratief leegstaat. Verblijfsobjecten die volgens de Leegstandstandmonitor wel, maar de Kantorenmonitor niet een kantoor zijn (N=544), blijven in deze tabel buiten beschouwing.

Aantal	Leegstandsmonitor (CBS)	
Kantorenmonitor	Leeg	In gebruik
Leeg	934	462
In gebruik	376	342

Percentage	Leegstandsmonitor (CBS)	
Kantorenmonitor	Leeg	In gebruik
Leeg	44%	22%
In gebruik	18%	16%

Verschillen tussen de leegstandbepaling op basis van basisregisters en op basis van veldwerk komen vermoedelijk voort uit het feit dat de registraties niet als primair doel hebben om leegstand correct vast te stellen. Daarnaast spelen waarschijnlijk ook de verschillen in peilmomenten en in definiëring van wat een kantoor is een rol.

Zo komen de adressen in de BAG en adressen die gebruikt worden bij de bedrijfsregistratie in het Handelsregister (HR) niet altijd overeen. Dit leidt tot zowel over- als onderschatting van de leegstand:

- Bij inschrijvingen in het HR wordt soms niet het BAG-adres gebruikt, maar een alternatief adres dat niet bekend is in het BAG-register. Administratief lijkt er dan geen bedrijf actief te

[18] Dat zijn dus niet alleen de kantoren in de kantoorpanden van de Kantorenmonitor. Van de 544 kantoren die buiten de kantoorpanden in de Kantorenmonitor vielen – en daarmee buiten de leegstandsvergelijking in Tabel B – waren er 192 leegstaand (35%).

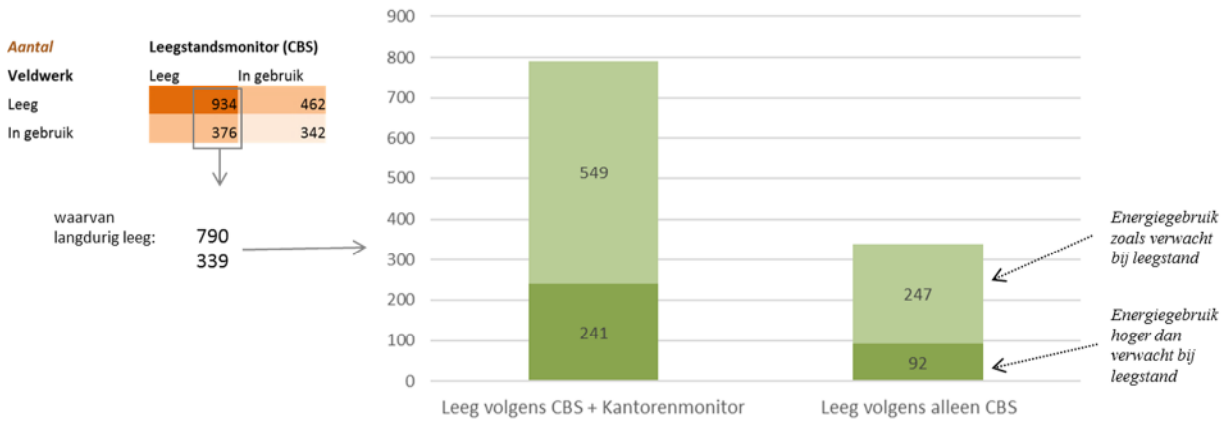
zijn op het BAG-adres van een verblijfsobject, terwijl dat wel het geval is, met als onterechte conclusie dat er sprake is van leegstand.

- Soms heeft een bedrijf meerdere verblijfsobjecten binnen een pand in gebruik, met meerdere adressen (bijvoorbeeld Stationsweg 1 t/m 30), terwijl het maar op één adres is ingeschreven in het HR (Stationsweg 1). Ook dit leidt tot de onterechte conclusie dat er bij de niet in het HR geregistreerde adressen sprake is van leegstand.
- Soms zijn juist te weinig adressen binnen een solitair kantoorpand geregistreerd in het BAG-register. De bedrijven (kan ook slechts één bedrijf zijn) die wel staan ingeschreven op de BAG-adressen behorende bij het pand, vullen in zo'n geval niet het hele pand. Er is dan wel degelijk sprake van (gedeeltelijke) leegstand, maar die wordt niet administratief onderkend.

3.2.3 Leegstand en energieverbruik

Bij een leegstaand kantoor verwacht je dat het energieverbruik relatief laag is. Zo niet, dan is het kantoor mogelijk toch op een of andere manier in gebruik en moet de 'hypothese leegstaand' verworpen worden (zie Algemene Methode). Alleen voor langdurig leegstaande verblijfsobjecten is het mogelijk om op deze manier de leegstand te verwerpen: bij recente leegstand is het namelijk mogelijk dat het energieverbruik van net voor de leegstand gemeten wordt, waardoor de leegstand onterecht verworpen zou kunnen worden. Van de 2.658 leegstaande verblijfsobjecten met BAG-kantoorfunctie in de Haarlemmermeer stond 49 procent (1.297 verblijfsobjecten) op peildatum 1 januari 2017 langdurig leeg: dat wil zeggen, dat volgens de basisregisters deze verblijfsobjecten ook al op 1 januari 2016 leegstonden. Wat het kantooroppervlak betreft, was op de peildatum de leegstand 42% en de langdurige leegstand 38%.

Uitgaande van een drempelwaarde voor energieverbruik voor in gebruik zijnde kantoren van vergelijkbare oppervlakte (zie Algemene Methode) werd duidelijk dat in 361 gevallen (28% van de langdurig leegstaande verblijfsobjecten met BAG-kantoorfunctie) het verblijfsobject mogelijk toch op een of andere manier in gebruik was. Wanneer we ervan uitgaan dat in deze gevallen leegstand daadwerkelijk verworpen kan worden, daalt het percentage langdurige leegstand van 49 procent (1297 van de 2.658 verblijfsobjecten) naar 35 procent (936 van de 2.658 verblijfsobjecten). Uitgedrukt als percentage van het totale kantooroppervlak in de gemeente Haarlemmermeer zou de langdurige leegstand in dat geval dalen van 38 naar 25 procent.



Figuur b – Energieverbruik bij langdurig leegstaande verblijfsobjecten met de BAG-gebruiksfunctie Kantoren (N=1.297). Kantoren die niet in de Kantorenmonitor voorkwamen, zijn hier buiten beschouwing gelaten.

De uitkomsten van deze praktijktoets zijn voorgelegd tijdens een overleg met een expertgroep.[19] Deze expertgroep had twijfels over het op deze manier bijstellen van de huidige leegstandcijfers: de expertgroep vroeg zich af of het energieverbruik per verblijfsobject betrouwbaar is af te leiden, gezien het feit dat verblijfsobjecten met een kantoorfunctie veelal onderdeel zijn van een pand bestaande uit meerdere verblijfsobjecten. Om deze reden is uiteindelijk dan ook besloten het huidige leegstandscijfer voor kantoren niet te corrigeren op basis van energieverbruik.

Om vergelijkbare redenen was het ook niet mogelijk de vastgestelde leegstand uit de Kantorenmonitor te toetsen met behulp van het energieverbruik per verblijfsobject. Zoals eerder genoemd, is binnen de Kantorenmonitor leegstand per pand bepaald, terwijl het energieverbruik per verblijfsobject is bepaald. Daarnaast gaat het voor de panden in de Kantorenmonitor waarvoor leegstand is vastgesteld voor slechts een derde om volledige leegstand: de overige panden staan gedeeltelijk leeg. Het overschrijden van de drempelwaarde is bij gedeeltelijk leegstaande panden mogelijk toe te wijzen aan energieverbruik in niet leegstaande delen van het pand.

3.2.4 Leegstand en WOZ-gebruik

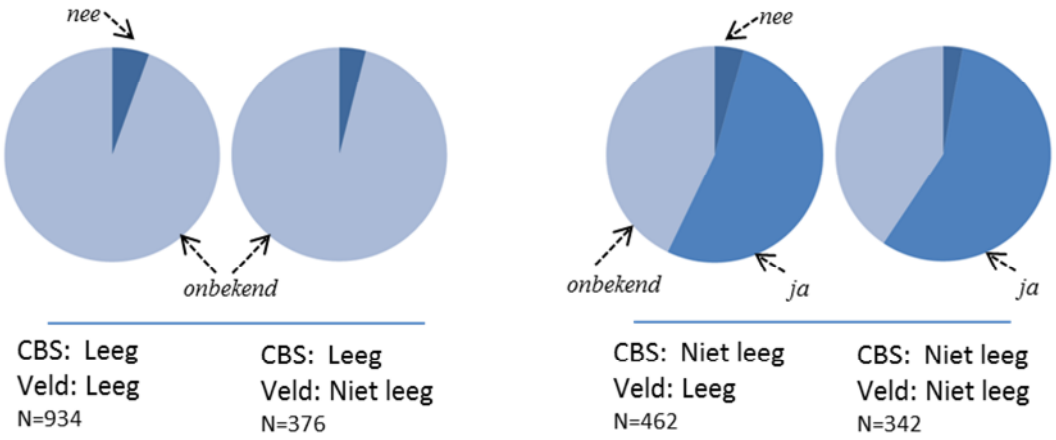
De leegstand onder kantoren is beduidend hoger volgens de leegstandsmonitor dan volgens de Kantorenmonitor. Zoals eerder genoemd is een mogelijke oorzaak hiervoor het niet op elkaar aansluiten van adressen in de BAG en adressen in het HR.

Het probleem van onterechte administratieve leegstand op basis van het HR kan ondervangen worden door ook naar WOZ-gebruik te kijken om de leegstand te bepalen: er is op het adres van het verblijfsobject misschien geen inschrijving van het bedrijf bij het HR, maar mogelijk wordt er voor dit adres wel WOZ-belasting (OZB) betaald. In de gemeente Haarlemmermeer biedt deze oplossing echter geen soelaas, want voor een groot deel van de verblijfsobjecten met BAG-kantoorfunctie daar is het WOZ-gebruik onbekend.

Mogelijk wordt de leegstand dus overschat doordat verblijfsobjecten waarvoor het WOZ-gebruik onbekend is, en waarvoor daarnaast geen registratie bekend is in de BRP of het HR, als leegstaand worden meegenomen in het huidige leegstandcijfer. Als het WOZ-gebruik onbekend is, betekent dat vaak dat het niet gelukt is om voor dat verblijfsobject een koppeling te maken tussen de BAG en de gegevens over het WOZ-gebruik. WOZ-gebruik ‘Onbekend’ wordt in de huidige methode gelijkgesteld aan ‘geen WOZ-gebruiker’, terwijl feitelijk onbekend is of er wel of geen WOZ-gebruiker is geregistreerd. Als er voor een deel van deze objecten in werkelijkheid wel degelijk WOZ-gebruik is, wordt dit deel ten onrechte als leegstaand beschouwd en wordt de leegstand overschat. In het geval van de langdurig leegstaande verblijfsobjecten met BAG-kantoorfunctie in Haarlemmermeer is van maar liefst 94 procent het WOZ-gebruik onbekend.

Uit figuur c blijkt dat de WOZ-gebruikscategorie ‘Onbekend’ steeds relatief het grootst is voor verblijfsobjecten die leegstaan. Dat is logisch: de WOZ bevat naast de vastgestelde waarde van een verblijfsobject (WOZ-waarde) immers ook gegevens die tot die waardebepaling hebben geleid, zoals gegevens over het gebruik en de gebruikers (WOZ-gebruik). Als een verblijfsobject langdurig leegstaat, ontbreekt die informatie.

[19] Bij dit overleg waren personen met kennis over (kantoren)vastgoed aanwezig vanuit de gemeenten Haarlemmermeer en Amsterdam, de provincie Noord-Holland, de Kantorenmonitor, het Kadaster, Amsterdam School of Real Estate, Colliers, Planbureau voor de Leefomgeving en Dynamis.



Figuur c – Leegstandsbepaling naar WOZ-gebruik, voor leegstandsmonitor ('CBS') en het veldwerk. In de WOZ kan een gebruiker geregistreerd staan ('ja'), of geen gebruiker ('nee'), of het kan onbekend zijn of er een gebruiker is ('onbekend'). Als er een gebruiker geregistreerd staat, is het verblijfsobject volgens de WOZ niet leegstaand.

Maar hoe zit het met de verblijfsobjecten waarover de basisregisters en de Kantorenmonitor van mening verschillen? Bij verblijfsobjecten die volgens de basisregistraties leegstaand zijn, maar niet volgens de Kantorenmonitor, is bij 96 procent van de verblijfsobjecten het WOZ-gebruik onbekend. Bij verblijfsobjecten die volgens de basisregistraties leegstaan en behoren tot een pand waar volgens de Kantorenmonitor ook leegstand is vastgesteld, is dat bij 94 procent het geval. Er is dus geen noemenswaardig verschil tussen de twee.

Binnen de expertgroep werd de kwaliteit van de WOZ-bestanden sterk in twijfel getrokken. De juistheid van de bestanden is volgens de leden van de groep erg wisselend en mogelijk (nog) niet geschikt voor onderzoek naar leegstand. Als reden werd aangegeven dat gemeenten de gebruikers van niet-woningen niet goed bijhouden in de WOZ-administratie. Het kan dus zijn dat bij een kantoor geen enkele gebruiker staat, maar dat in werkelijkheid het kantoor allang in gebruik is.

3.3 Conclusie

- De leegstandscijfers voor kantoren op basis van registers verschillen aanzienlijk van die van de Kantorenmonitor: het kantooroppervlak dat leegstaat is volgens de basisregisters 42 procent en volgens de Kantorenmonitor 21 procent.
- Voor meer dan de helft van de verblijfsobjecten in Haarlemmermeer met een BAG-kantoorfunctie die voorkomen in de Kantorenmonitor, zijn de leegstandsbepalingen volgens beide methoden eensluidend: 44 procent ervan is volgens beide leegstaand en 16 procent volgens beide in gebruik. Voor de verblijfsobjecten waarvoor de basisregisters geen leegstand aangeven, maar die zich wel in een pand bevinden met volgens de Kantorenmonitor gedeeltelijke leegstand – 22 procent van alle BAG-kantoorobjecten in Haarlemmermeer – hoeft geen sprake te zijn van een verschil tussen de Kantorenmonitor en de basisregisters. Het is denkbaar dat andere verblijfsobjecten binnen dit – volgens de Kantorenmonitor – gedeeltelijk leegstaande pand ook volgens de basisregisters leegstaan.
- Verschillen tussen de leegstandbepaling op basis van basisregisters enerzijds en op basis van veldwerk anderzijds komen vermoedelijk voort uit het feit dat de registraties nog niet in alle

gevallen geschikt zijn om leegstand correct vast te stellen. Dit is dan ook niet het primaire doel van de registers.

- Voor een groot deel van de verblijfsobjecten met een BAG-kantoorfunctie in de Haarlemmermeer is het WOZ-gebruik onbekend. Mogelijk leidt dit tot overschatting van de leegstand: In de huidige methode worden objecten waarvoor het WOZ-gebruik onbekend is en waarvoor daarnaast geen registratie bekend is in de BRP of het HR, beschouwd als leegstaand; daarnaast wordt door de geraadpleegde expertgroep de kwaliteit van de WOZ-bestanden in twijfel getrokken. De conclusie is dan ook dat bij het bepalen van leegstand het onbekend zijn van WOZ-gebruik beter niet tot de aanname kan leiden dat er sprake is van leegstand.
- Om in de toekomst basisregisters te kunnen blijven gebruiken voor het bepalen van de leegstand is meer inzicht nodig in de kwaliteit van deze registers en de mogelijkheden om de kwaliteit te verbeteren. Als de kwaliteit van de registers toeneemt zal de discrepantie kleiner worden tussen de administratieve leegstand en de leegstand bepaald met behulp van veldwerk. Het toevoegen van energieverbruik biedt voor kantoren geen goede manier om leegstand beter in beeld te brengen.

4. Praktijktoets Winkels

In de jaren voorafgaand aan het peilmoment van 1-1-2017 nam het aantal winkels[20] in Nederland steeds verder af.[21] Van de ruim 152 duizend winkels die er volgens de huidige Leegstandsmonitor op het peilmoment (nog) waren, leken er ruim 20 duizend (13%) leeg te staan (Algemene methode, Tabel Ia). Om deze cijfers – aantallen winkels en leegstand onder winkels – te toetsen in de praktijk zijn ze in een grote gemeente, Eindhoven, vergeleken met de cijfers van Locatus. Daarnaast is in drie wijken binnen de gemeente Eindhoven 'veldwerk' verricht: er is daarbij gekeken in hoeverre de Leegstandsmonitor- en de Locatuscijfers overeenkomen met de situatie op straat.

4.1 Methode

4.1.1 Definitie en methode

Het bepalen van leegstand onder winkels vraagt allereerst om duidelijkheid over wat onder 'winkels' moet worden verstaan. Een belangrijk onderdeel van het onderzoek was dan ook het vergelijken van de afbakening van winkels binnen de Leegstandsmonitor- en Locatusbestanden.

De definitie van een 'winkel' is voor Locatus en de Leegstandsmonitor globaal hetzelfde: beiden rekenen tot winkels zowel bedrijven die goederen verhandelen, als bedrijven die diensten aanbieden. In de uitwerking van de definitie zitten echter wel wat verschillen. Locatus en de Leegstandsmonitor tellen bijvoorbeeld beiden groothandels mee bij winkels, maar Locatus doet dat niet als er een pasje of lidmaatschap nodig is om inkopen in de betreffende winkel te kunnen doen (de groothandel is niet algemeen toegankelijk). Locatus beschouwt winkels die tevens als webwinkel functioneren als winkel als ze in een winkelgebied liggen. Daarbuiten moeten ze minimaal drie dagen per week open zijn om als winkel mee te tellen. De BAG – die gebruikt is als basis in de Leegstandsmonitor – beschouwt vestigingen van webwinkels in de meeste gevallen gewoon als winkel. Ook de definities van 'diensten' lijken te verschillen: Locatus rekent daartoe bijvoorbeeld ook een museum, bibliotheek of dierentuin, terwijl de BAG dat niet doet. Met dergelijke verschillen moet rekening gehouden worden voor een zinvolle vergelijking van aantallen winkels en leegstand van winkels.

Locatus maakt geen onderscheid tussen winkels-zonder-woning en winkels-met-woning: laatstgenoemde winkels worden bij Locatus dus meegeteld. In de Leegstandsmonitor daarentegen wordt een verblijfsobject met een BAG-woonfunctie naast de winkelfunctie bijna altijd (namelijk tot een oppervlakte van 300 m^2) meegeteld als woning, en niet als winkel (zie Algemene Methode). Dat betekent dat het aantal winkels volgens de Leegstandsmonitor enigszins onderschat zal worden.

Locatus verzamelt informatie over winkels en consumentgerichte, dienstverlenende bedrijven, door er op bezoek te gaan. Dat is anders dan bij de Leegstandsmonitor waarvoor de informatie puur administratief wordt verzameld (zie Methode). Ook de peilmomenten verschillen: Locatus bezoekt de winkels in winkelgebieden namelijk een keer per jaar en winkels daarbuiten minimaal een keer per drie jaar, op wisselende momenten door het jaar heen. Voor de Leegstandsmonitor zijn alle gegevens afgeleid op één peildatum, namelijk 1 januari 2017.

[20] BAG-definitie van 'winkel': "Gebruiksfunctie voor het verhandelen van materialen, goederen of diensten."
[21] Zie CBS StatLine: "Voorraad woningen en niet-woningen; mutaties, gebruiksfunctie, regio", 24 mei 2018.

4.1.2 Koppeling

In Eindhoven werden zo bijna 2900 'verkooppunten' door Locatus geregistreerd. Onder verkooppunten rekent Locatus alle winkels en consumentgerichte, dienstverlenende bedrijven. Verkooppunten zijn onderverdeeld in tien hoofdbranches. Zeven hiervan werden in het huidige leegstandsonderzoek gezien als winkels (Dagelijks, Mode & Luxe, Vrije Tijd, In/Om Huis, Detailhandel Overig, Diensten, Leegstand)[22] en drie werden niet beschouwd als winkel (ATMs, Transport & Brandstoffen, Leisure). Door middel van de adressen van deze verkooppunten werden de vbo-id's achterhaald, waarna bijna volledige koppeling met de leegstandsmonitordata mogelijk was (koppelpercentage: 99%). De leegstandsmonitordata van álle verblijfsobjecten in Eindhoven deden daarbij mee, ongeacht de vraag of het om een winkel volgens de leegstandsmonitor ging of niet. Door alles te koppelen werd ervoor gezorgd dat ook verblijfsobjecten in het onderzoeksbestand zaten die mogelijk niet door de Leegstandsmonitor als winkel gezien worden, maar wél door Locatus. Om het bestand van Locatus te kunnen koppelen met dat van de Leegstandsmonitor moest het uniek worden gemaakt op verblijfsobjectniveau. Het kan namelijk voorkomen dat in een verblijfsobject meerdere verkooppunten gevestigd zijn, bijvoorbeeld, een drogisterij met een kapper of een benzinepompstation met een kleine winkel. Bij ongeveer 8 procent van de verkooppunten was dit het geval. In dergelijke gevallen is uitgegaan van de gebruiksfunctie van een van de verkooppunten. Daarbij zijn de volgende beslisregels toegepast:

- Verkooppunten die in dit onderzoek als winkel werden gezien (zie hierboven) kregen prioriteit boven de verkooppunten die niet als winkel werden gezien, en deze laatste op hun beurt prioriteit boven verkooppunten die leegstaand waren.
- Bij meerdere verkooppunten binnen dezelfde subcategorie (winkel/niet-winkel/leegstaand), werd naar grootste oppervlakte geprioriteerd: dat wil zeggen, dat het verblijfsobject werd gecategoriseerd aan de hand van het verkooppunt met de grootste oppervlakte.

Na het uniek maken op verblijfsobjectniveau bleven er van de bijna 2.900 verkooppunten, circa 2.700 over. De overgebleven, uniek gemaakte Locatusverkooppunten werden vervolgens aan het Leegstandsmonitorbestand gekoppeld, op basis van vbo-id. Een verblijfsobject werd gezien als 'Locatuswinkel', als deze koppelde en behoorde tot een van de zeven hoofdbranches die het CBS als winkel zag. Een verblijfsobject werd níet als Locatuswinkel gezien, als deze ofwel niet koppelde, ofwel behoorde tot een van de drie branches binnen Locatus die in dit onderzoek niet als winkel werden beschouwd. Na de koppeling van de Locatusverkooppunten hebben wij ons populatieselectie, zoals gebruikt in de huidige Leegstandsmonitor, toegepast. Na het koppelen was de onderzoekspopulatie dus beperkt tot verblijfsobjecten die in ten minste een van de twee bronnen winkel waren (N=2.508). Verblijfsobjecten die noch in de Leegstandsmonitor, noch in Locatus als winkel zijn aangemerkt, zijn niet meegenomen in de analyses en verder buiten beschouwing gelaten.

4.1.3 Veldwerk

Als er een verschil gevonden wordt tussen de Leegstandsmonitor- en Locatusdata, rijst de vraag of dat ligt aan de Leegstandsmonitor, aan Locatus of aan beiden. Er is daarom tevens veldwerk verricht op drie locaties binnen Eindhoven: in De Bergen, Woensel en de Edisonstraat (N=326). Dit is gebeurd door middel van *Cyclorama,*[23] een methode waarbij foto-opnames worden gemaakt, vergelijkbaar met Google Street View. Eindhoven maakt – voor doeleinden onafhankelijk van de Leegstandsmonitor – regelmatig gebruik van deze methode en beschikt daarom over meerdere opnamemomenten door het jaar heen. Deze peilmomenten zijn echter niet gelijk aan die van de Leegstandsmonitor (1 januari) en Locatus (verspreid over het hele jaar). Er is daarom een methode

[22] De hoofdbranche Leegstand betreft bij Locatus een "Winkelpand waar geen gebruiker in is gevestigd".

[23] Ter ondersteuning werd ook nog de BAG viewer en Google Street View gebruikt voor situaties die extra duiding vereisten. Cyclorama maakt namelijk bijvoorbeeld vaak opnames van winkels na sluitingstijd waardoor niet goed te zien is of de winkel leegstaat of niet.

gehanteerd, waarbij meerdere Cyclorama-opnamen werden gebruikt om het peilmoment van de verschillende bronnen zo goed mogelijk te benaderen. Voor de vergelijking met de Leegstandsmonitor- en Locatusdata zijn hieruit voor elk verblijfsobject twee opnamen gekozen, waarbij het eerste zo dicht mogelijk lag voorafgaand aan de peildatum voor de Leegstandsmonitordata (1-1-2017) en het tweede zo dicht mogelijk daarop volgend.

Beide veldwerkopnamen van de verblijfsobjecten zijn vervolgens beoordeeld op de vraag of het een winkel betrof en of er leegstand was. Als definitie voor 'winkel' gold de BAG-definitie: een verblijfsobject waar materialen, goederen of diensten worden verhandeld.[24] De beoordeling van de veldwerkopnamen vond 'blind' plaats: dat wil zeggen, dat de beoordelaar geen kennis had over hoe het object door Locatus of de BAG werd ingedeeld. 'Onduidelijk' betekent dat niet te zien was wat er bij het verblijfsobject aan de hand was, bijvoorbeeld, door een te slechte opname of doordat rolluiken het zicht belemmerden. Ook werd aangegeven of er tussen de twee opnames een verandering had plaatsgevonden in gebruik: bij de ene opname was er dan iets anders in het verblijfsobject gevestigd dan bij de andere opname. De categorisering van gebruiksfunctie en leegstand in het veldwerkonderzoek was verder als volgt:

- Gebruiksfunctie:
    - 'Winkel': een verblijfsobject dat op beide opnames een winkel bleek te zijn, ongeacht het soort winkel. Bijvoorbeeld, een supermarkt die veranderd was in een elektronicazaak, werd ook als winkel gezien.
    - 'Niet-winkel': een verblijfsobject dat op beide opnames géén winkel bleek te zijn.
    - 'Onduidelijk': een verblijfsobject dat op de ene opname een winkel betrof en op de andere niet, of waarvan de functie op een of beide opnames niet te zien was.
- Leegstand:
    - 'Leegstaand': een verblijfsobject, op beide opnames leegstaand.
    - 'In gebruik': een verblijfsobject, op beide opnames in gebruik, en niet qua bezetting veranderd. (De reden voor deze bijkomende voorwaarde is dat bij verandering, bijvoorbeeld van AH naar Aldi, het verblijfsobject tussendoor alsnog leeg kan hebben gestaan).
    - 'Onduidelijk': een verblijfsobject waarvan het gebruik/ de leegstand niet op het oog te beoordelen is, of waarvan het winkeltype is veranderd.

De leegstaande winkels in het onderzochte gebied die langdurig leegstonden – dat wil zeggen, op zowel 1 januari 2016 als 1 januari 2017 – zijn vervolgens ook nog beoordeeld op energieverbruik, om te kijken of ze mogelijk toch in gebruik waren (zie Algemene methode).

4.2 Resultaten

4.2.1 Gebruiksfunctie

Er waren Eindhoven in totaal 2.508 verblijfsobjecten die door minstens een van beide partijen werden gezien als 'winkel'. De ene helft werd door beiden gezien als 'winkel'; de andere helft door een van beiden (Tabel A).

[24] Bij het veldwerk werden bepaalde diensten, zoals reisbureau en kapper, niet meegeteld als winkel, terwijl dat wel zo was in de Leegstandsmonitor en Locatus. Als gevolg hiervan was het aantal winkels volgens het veldwerk geringer dan volgens de Leegstandsmonitor en Locatus.

Tabel A – Overeenkomst Leegstandsmonitor en Locatus.

Winkel aanwezig in	Aantal	%
beide bestanden	1.245	50
alleen Leegstandsmonitor	742	30
alleen Locatus	521	21
Totaal	**2.508**	**100**

De Leegstandsmonitor (gebaseerd op de BAG) geeft het vergund gebruik van een verblijfsobject weer, terwijl het feitelijk gebruik daarvan kan afwijken. Om die reden is ook onderzocht wat de DUWOZ zegt over de verblijfsobjecten (zie Algemene Methode). Van de verblijfsobjecten die *alleen* door de Leegstandsmonitor werden gezien als winkel, fungeerde volgens de DUWOZ ruim een derde deel (38%) als winkel. Ongeveer een even groot deel had als DUWOZ-functie 'onbekend' (41%) en de rest (22%) had verschillende soorten andere functies, zoals bedrijf, kantoor, horeca, detailhandel met woongedeelte en wonen. Van de verblijfsobjecten die *alleen* door Locatus als winkel werden gezien, was volgens de DUWOZ de functie daarmee voor een klein deel in overeenstemming (18%). Voor ongeveer een derde deel van deze winkels was de DUWOZ-functie 'onbekend' (32%) en bij ruim een kwart 'woning' (25%).

De 'alleen-volgens-Locatus'-winkels kunnen we ook bekijken op hun BAG-functie. Volgens de BAG betrof het voor een groot deel (40%) woningen. Ongeveer een derde deel daarvan had naast een woonfunctie tevens ook een winkelfunctie in de Leegstandsmonitor: een deel van de verklaring voor de discrepantie in functietoekenning is dan ook dat, in de Leegstandsmonitor, de BAG-functie 'woning' meestal (bij een niet te grote oppervlakte) voorrang heeft gekregen boven de BAG-functie 'winkel'. Ook voor de leegstandsbepaling heeft dit een indirect effect: In de Leegstandsmonitor wordt een verblijfsobject als 'in gebruik' gezien, als deze bewoond of in gebruik is. Bij dubbele functies kan het dus voorkomen dat een winkel onterecht als in-gebruik-zijnde winkel wordt gezien, alleen maar omdat het ook een woonfunctie heeft en bewoond wordt op dat moment.

Zijn de DUWOZ-functies vooral in overeenstemming met de Leegstandsmonitor of juist met Locatus? Van alle 2.508 getoetste winkels kwam de DUWOZ-code in totaal in 64 procent (35%+29%) van de gevallen overeen met wat de Leegstandsmonitor en in totaal in 57 procent (35%+22%) met wat Locatus als winkel ziet. In 14 procent van de gevallen week de DUWOZ-functie af van zowel de ene als de andere functietypering (zie Tabel B).

Tabel B – Overeenkomst Leegstandsmonitor en Locatus met de DUWOZ.

DUWOZ in overeenstemming met	Aantal	%
beiden	893	35
alleen met Leegstandsmonitor	717	29
alleen met Locatus	546	22
geen van beiden	352	14
Totaal	**2.508**	**100**

De DUWOZ-codes werden vooral gebruikt om de discrepantie in winkelbepaling tussen Locatus en de Leegstandsmonitor beter te kunnen duiden. Als alleen naar de verblijfsobjecten werd gekeken die volgens slechts één van beiden een winkel waren, dan is de overeenkomst tussen de DUWOZ en de Leegstandsmonitor 29 procent en tussen de DUWOZ en Locatus 22 procent. Voor beide groepen keken we nog een stap verder en onderzochten welke DUWOZ-omschrijvingen het vooral betrof. Verblijfsobjecten die alleen in de Leegstandsmonitor 'winkel' waren, hadden volgens de DUWOZ in 38 procent van de gevallen als functie 'detailhandel' en in 41 procent van de gevallen was de functie onbekend. Verblijfsobjecten die alleen volgens Locatus 'winkel' waren, hadden in de DUWOZ in 18 procent van de gevallen de functie Detail-/Groothandel, in 25 procent van de gevallen 'woning' en in 32 procent van de gevallen was de functie onbekend. Een mogelijke verklaring voor het grote percentage woningen bij laatstgenoemde vergelijking zou kunnen zijn dat verblijfsobjecten vaak dubbelfuncties hebben, zoals woning en winkel (en in de DUWOZ – net als in de BAG – dan prioriteit wordt gegeven aan de woonfunctie). Dit vermoeden wordt ook bevestigd door de BAG-functies van de verblijfsobjecten die Locatus als winkel ziet en de Leegstandsmonitor niet. Rond 40% van deze verblijfsobjecten hadden oorspronkelijk in de BAG ook de functie winkel (naast woning). De Leegstandsmonitor ziet deze in de meeste gevallen alleen als woning (zie boven). Opvallend is dat bij de verblijfsobjecten, die of alleen door Locatus of alleen door de Leegstandsmonitor als winkel gezien worden, de DUWOZ-code vaak onbekend is, wat extra duiding door de DUWOZ lastig maakt.

Het veldwerk in de drie winkelgebieden in Eindhoven (De Bergen, Woensel, Edisonstraat) liet overeenkomsten en verschillen zien met zowel de Leegstandsmonitor- als de Locatusgegevens. Van de in totaal 326 winkels die door de Leegstandsmonitor en/of Locatus als zodanig waren ingedeeld, werd er in twee derde van de gevallen, namelijk 214 keer (65%), ook echt een winkel gevonden; 70 keer (21%) werd er geen winkel gevonden en 42 keer (13%) was het onduidelijk of het een winkel betrof.

Het veldwerk liet evenveel overeenkomst zien met de Leegstandsmonitor als met Locatus. Voor beiden gold dat verblijfsobjecten die werden gezien als winkel dat in ruim 70 procent van de gevallen ook bij het veldwerk waren. Verblijfsobjecten die slechts door één van beiden werd gezien als winkel bleken dat bij het veldwerk maar in 40 procent van de gevallen te zijn. Een deel van de discrepantie tussen de veldwerkresultaten en de Leegstandsmonitor en Locatus is toe te schrijven aan het feit dat bij het veldwerk niet de verblijfsobjecten waarin diensten werden aangeboden zijn meegeteld.

Tabel C – Veldwerk. Werd er bij het veldwerk een winkel gevonden?[25]

	Werd bij het veldwerk een winkel gevonden?			
Indeling als 'Winkel' in	Nee	Ja	Onduidelijk	**Totaal**
Leegstandsmonitor	58 (20%)	196 (70%)	28 (10%)	282 (100%)
Locatus	41 (16%)	186 (73%)	28 (11%)	255 (100%)

4.2.2 Leegstand

Van de verblijfsobjecten in Eindhoven met een winkelfunctie (N=1.766)[26] was 84 procent volgens de beide registraties in gebruik en 5 procent volgens beide registraties leegstaand. Over de resterende tien procent bestond geen overeenstemming: 59 verblijfsobjecten (3%) waren alleen volgens de

[25] De overeenkomst is minder goed dan verwacht, omdat bij het veldwerk een andere definitie voor 'winkel' werd gehanteerd, waardoor dienstverlenende bedrijven, zoals kappers, ten onrechte niet waren meegeteld.
[26] Dit betreft de verblijfsobjecten die volgens Locatus en de Leegstandsmonitor een winkel zijn of alleen volgens Locatus.

Leegstandsmonitor leegstaand en 128 verblijfsobjecten (7%) alleen volgens Locatus (zie Tabel D). De winkelleegstand dus wat samengenomen wat lager volgens de Leegstandsmonitor (5+3=8%) dan volgens Locatus (5+7=12%).

Tabel D – Leegstand en gebruik van winkels volgens de Leegstandsmonitor en Locatus

Aantal	Leegstandsmonitor (CBS)	
Locatus	Leeg	In gebruik
Leeg	93	128
In gebruik	59	1.486

Percentage	Leegstandsmonitor (CBS)	
Locatus	Leeg	In gebruik
Leeg	5%	7%
In gebruik	3%	84%

Het is mogelijk dat het aantal verblijfsobjecten dat volgens de Leegstandsmonitor leegstaand is maar niet volgens Locatus (N=59), in de Leegstandsmonitor enigszins wordt overschat. Als leegstaand gelden in laatstgenoemde, alle verblijfsobjecten die geen bewoning hebben volgens de BRP, geen bedrijvigheid volgens het HR en geen gebruik volgens de WOZ. Onder de laatste categorie vallen ook verblijfsobjecten waarvan het gebruik volgens de WOZ onbekend is. Inderdaad bleek in 35 van deze 59 gevallen de WOZ-gebruiksfunctie ‘onbekend’ en was dit de aanleiding voor het categoriseren van deze verblijfsobjecten als leegstaand. Als we het energieverbruik in beschouwing nemen, dan lijken van deze 35 er 13 niet leegstaand te zijn. Dit ondersteunt de hypothese dat leegstand door de Leegstandsmonitor enigszins wordt overschat, door de WOZ-categorie ‘onbekend’ te behandelen alsof er geen gebruik is. Bij het bepalen van leegstand kan WOZ onbekend dus beter niet leiden tot de conclusie dat er sprake is van leegstand.

Bij de verblijfsobjecten die volgens Locatus leeg waren, maar niet volgens de Leegstandsmonitor (N=128), was er sprake van gebruik volgens de WOZ (N=97), het HR (bedrijvigheid; N=69) en/of de BRP (bewoning; N=42). Er is dus geen duidelijke oorzaak voor de discrepantie.

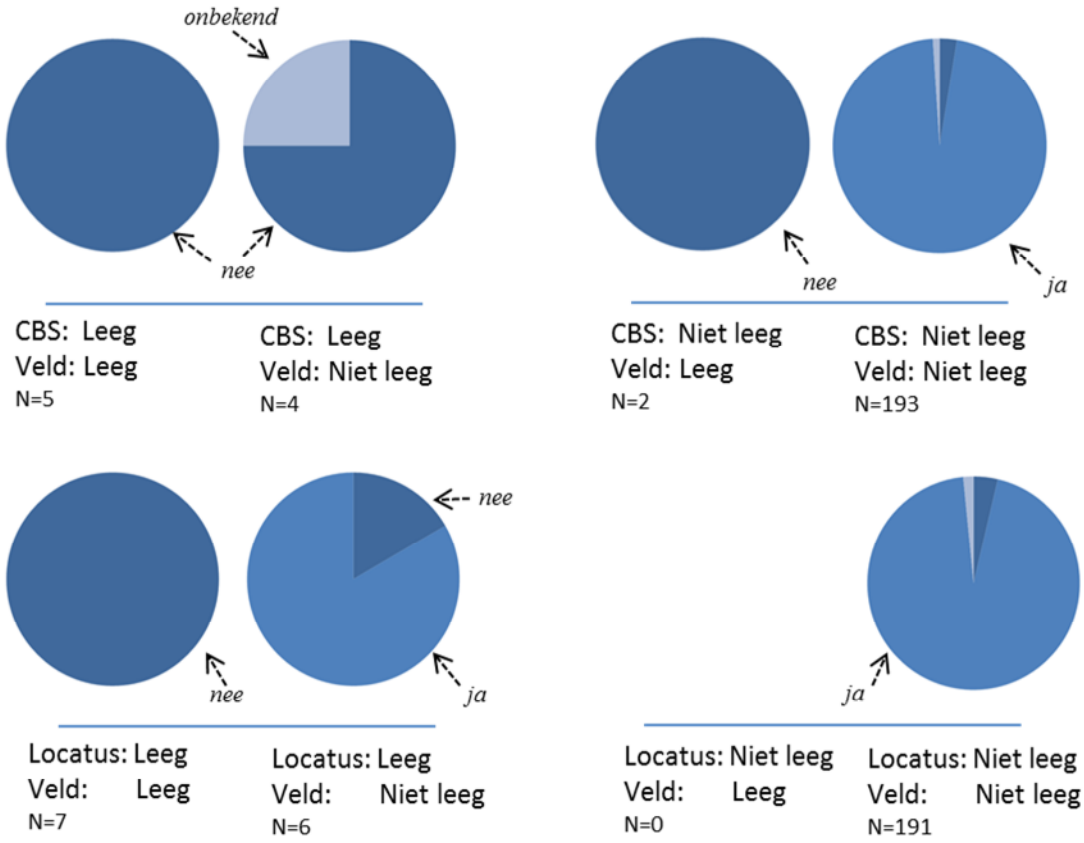
In het Locatusbestand was bij een leegstaand verkooppunt niet direct te zien wat de aard van het verkooppunt was, voordat het leeg kwam te staan. Zo bleek dat van de verblijfsobjecten die alleen volgens Locatus leegstonden, er 15 (12%) waren die, voordat ze leeg kwamen te staan, verkooppunten betroffen die in de Leegstandsmonitor niet onder de definitie ‘winkel’ vielen (i.e., een garage; zie paragraaf 1.1.2). Dit zou een gedeelte van de mismatch tussen Locatus en de Leegstandsmonitor betreffende leegstand bij winkels kunnen verklaren.

Bij een leegstaande winkel verwacht je dat het energieverbruik relatief laag is. Zo niet, dan is de winkel mogelijk toch op een of andere manier in gebruik en moet de hypothese ‘leegstaand’ verworpen worden (zie Algemene Methode). In Eindhoven waren 381 verblijfsobjecten (vermoedelijk winkels) leegstaand, waarvan 286 langdurig (dat wil zeggen, leegstaand gedurende geheel 2016). Het energieverbruik van een flink deel (28%) van deze winkels was echter hoger dan je bij leegstand zou verwachten. Mogelijkerwijs was er hier dus geen sprake van leegstand. Het is echter ook mogelijk dat winkels bij leegstand soms tóch relatief veel energie gebruiken: het is bijvoorbeeld denkbaar dat leegstaande winkels verlicht blijven vanwege het aanzien van de winkelstraat waarin ze gelegen zijn. Voor een conclusie over het nut van het meenemen van energieverbruik bij leegstandsbepaling was het dus nog te vroeg. Maar mogelijk kon het veldwerk uitsluitsel bieden.

Bij het veldwerk zijn, net zoals bij de analyse voor geheel Eindhoven alleen verblijfsobjecten onderzocht die door Locatus en eventueel de Leegstandsmonitor werden gezien als winkel (N=255); de verblijfsobjecten die alleen door de Leegstandsmonitor werden gezien als winkel (N=71) zijn

buiten beschouwing gelaten.[27] Van de 255 onderzochte objecten waren er volgens de Leegstandsmonitor en/of Locatus 45 leegstaand (18%). Bij het veldwerk kon dat in 7 van de 45 gevallen bevestigd worden, in 10 gevallen bleek het pand in gebruik en in de resterende 28 gevallen was de situatie onduidelijk.[28]

Ook zijn de veldwerkresultaten nog vergeleken met de cijfers van de Leegstandsmonitor en Locatus (figuur a en b) voor wat betreft WOZ-gebruik.[29] Bij de verblijfsobjecten die volgens beiden in gebruik waren (meest rechtse diagram in beide figuren), was volgens de WOZ bijna altijd een gebruiker geregistreerd en in slechts enkele gevallen geen gebruiker of was het onbekend of er een gebruiker was. Als er volgens een van beide of beide partijen leegstand was, was de situatie anders: dan kwam het ook volgens de WOZ relatief vaker voor dat er leegstand was ('geen gebruiker'). Het kwam echter ook relatief vaker voor dat volgens de WOZ onbekend was, of er wel of niet een gebruiker was.

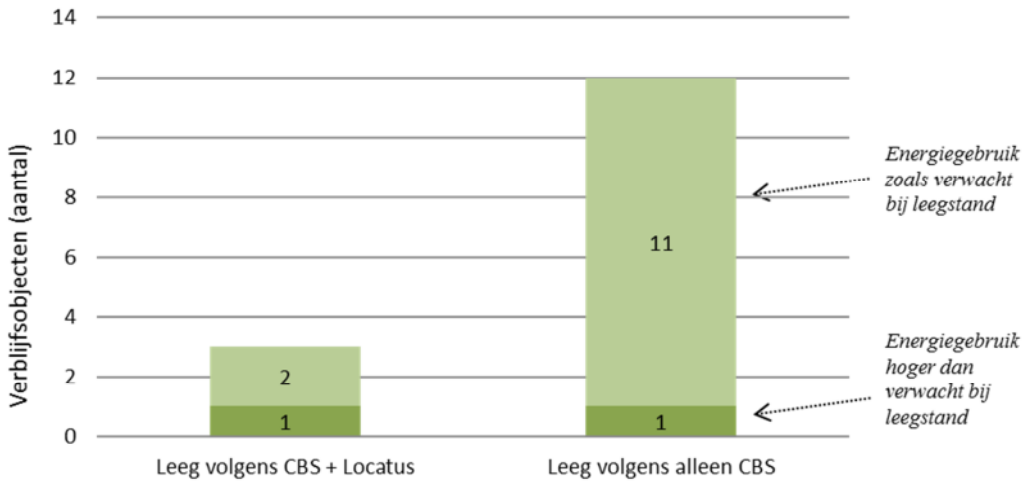


Figuur a (bovenste rij): Leegstandsbepaling naar WOZ-gebruik, voor leegstandsmonitor ('CBS') en het veldwerk. Figuur b (onderste rij): Leegstandsbepaling naar WOZ-gebruik, voor Locatus en het veldwerk. In de WOZ kan een gebruiker geregistreerd staan ('ja'), of geen gebruiker ('nee'), of het kan onbekend zijn of er een gebruiker is ('onbekend'). Als er een gebruiker geregistreerd staat, is het verblijfsobject volgens de WOZ niet leegstaand. Let op: de omvang van de steekproef laat duidelijke conclusies niet toe.

[27] Deze verblijfsobjecten waren per abuis niet meegenomen bij het veldwerkonderzoek.
[28] In het veldwerkonderzoek bleken sommige verblijfsobjecten op het ene meetmoment leeg te staan en op het andere in gebruik te zijn. In dat geval is de leegstandsstatus op het peilmoment zelf onbekend. Hetzelfde geldt als op de twee meetmomenten verschillende winkels worden aangetroffen: als een Plus-supermarkt is ingewisseld voor een Lidl is het goed mogelijk dat het pand in de periode ertussen (i.e. rond het BAG-peilmoment) enige tijd heeft leeggestaan.
[29] In de tabellen worden de verblijfsobjecten waarvan leegstand 'onduidelijk' was in het veldwerk, niet getoond. Hierdoor is N=204 (en niet N=255) in figuur a en b.

Hoewel duidelijke conclusies natuurlijk niet mogelijk waren met zo'n kleine steekproef, suggereerden de uitkomsten dat de leegstand in de Leegstandsmonitor enigszins wordt overschat, door WOZ 'onbekend' als 'niet in gebruik' te beschouwen. Ook leek het bij leegstand vaker volgens Locatus dan volgens de Leegstandsmonitor (figuren a en b, twee linker diagrammen) voor te komen dat er volgens de WOZ een gebruiker bekend is.

Leegstand is ook onderzocht door te kijken naar energieverbruik. Van de 39 leegstaande verblijfsobjecten die in het veldwerk bekeken zijn, stonden er 27 langdurig leeg.[30] Bij deze is gekeken naar het energieverbruik. Op grond daarvan leek bij 7 objecten (26%) geen sprake te zijn van leegstand. Dit komt overeen met het beeld voor heel Eindhoven. Daarnaast waren er van de 7 verblijfsobjecten nog 5 die bij het veldwerk niet duidelijk leegstaand of in gebruik bleken te zijn. Deze verblijfsobjecten waren mogelijk toch in gebruik (figuur c).[31] De geringe grootte van de steekproef laat echter geen conclusies toe over de zin in het algemeen van het meenemen van energieverbruik bij het bepalen van leegstand onder winkels.



Figuur c – Energieverbruik bij langdurig leegstaande verblijfsobjecten (N=27) die nader zijn onderzocht in het veldwerk. Bij de helft kon tijdens het veldwerk worden vastgesteld of er sprake was van leegstand (N=15); bij de andere helft kon dat niet. Deze zijn buiten beschouwing gelaten.

4.3 Conclusie

In de Praktijktoets Winkels is onderzocht of de winkelafbakening en -leegstand, zoals afgeleid in de landelijke Leegstandsmonitor, overeenkomt met het Locatusbestand dat informatie over winkels bevat op lokaal niveau. Bij de toetsing is tevens gebruik gemaakt van gegevens over energieverbruik, omdat een hoog energieverbruik bij een leegstaand pand kan duiden op een onterecht leegstandsoordeel. Voor verdere duiding werd bij een deel van de verblijfsobjecten ook naar DUWOZ-codes gekeken en in drie winkelgebieden in Eindhoven veldwerkonderzoek verricht.

[30] Langdurig leegstaand wil hier zeggen, volgens de Leegstandsmonitor op 1-1- 2016 én 1-1-2017 leegstaand.
[31] In figuur c worden de verblijfsobjecten waarvan eventuele leegstand volgens het veldwerk 'onduidelijk' was, niet getoond.

De vergelijking van winkels leverde het volgende op:

- In Eindhoven zijn 2.508 verblijfsobjecten gevonden die door minstens een van beide partijen, de Leegstandsmonitor of Locatus, als winkel werden gezien. Slechts de helft hiervan, echter, werd door beide partijen gezien als 'winkel'. Er is dus beperkte overeenstemming tussen Locatus en de Leegstandsmonitor.
- Een oorzaak voor verschillen is de andere wijze waarop in de Leegstandsmonitor met dubbele gebruiksfuncties wordt omgegaan. Bijna de helft van de 'alleen-volgens-Locatus-winkels' had namelijk de BAG-gebruiksfunctie wonen en bij bijna een derde deel daarvan was daarnaast ook sprake van een winkelfunctie: de gebruiksfunctie wonen had in die gevallen, vanwege de gehanteerde prioritering bij dubbelfuncties, voorrang gekregen.
- Een andere oorzaak voor verschillen is dat de Leegstandsmonitor verblijfsobjecten indeelt op basis van vergund gebruik (BAG-functies), terwijl Locatus uitgaat van feitelijk gebruik. Feitelijk gebruik kan in de loop van de tijd veranderen.
  Het veldwerk liet zien dat de Leegstandsmonitor- en Locatuswinkels even goed overeenkomen met de feitelijke situatie: het merendeel van de verblijfsobjecten die de Leegstandsmonitor en Locatus beiden als winkel zien (respectievelijk, 70% en 73%) werd teruggevonden bij het veldwerk.

De vergelijking van de leegstand van winkels liet het volgende zien:

- De leegstand onder winkels is wat lager volgens de Leegstandsmonitor (8%) dan volgens Locatus (12%); 5 procent van de winkels stond volgens beide registers leeg.
- Van de verblijfsobjecten die alleen de Leegstandsmonitor als leegstaand zag, kan het verschil in beoordeling van het grootste deel (35 van de 50) verklaard worden door de manier waarop leegstand wordt afgeleid in de Leegstandsmonitor. Deze verblijfsobjecten werden namelijk alleen als 'leegstaand' gezien, vanwege het feit dat zij een onbekend WOZ-gebruik hadden. Echter, 'onbekend' kan op allebei duiden: gebruik en geen gebruik. De Leegstandsmonitor overschat daarmee het leegstandspercentage.
- Er waren ook verblijfsobjecten die alleen door Locatus als leegstaand werden gezien en niet door de Leegstandsmonitor. Deels zal dit komen doordat op adres moest worden gekoppeld en er soms sprake is van hoofd- en nevenadressen. Hierdoor neemt het risico toe dat de verblijfsobjecten die met elkaar vergeleken zijn eigenlijk niet dezelfde verblijfsobjecten betroffen.
- Volgens de Leegstandsmonitor waren er 286 langdurig leegstaande winkels en deze zijn nog getoetst op energieverbruik. Bij bijna een derde van deze winkels was het energieverbruik hoger dan je bij leegstand zou verwachten. Dit hoeft echter niet te betekenen dat het nuttig is energieverbruik mee te nemen bij de bepaling van winkelleegstand: het is denkbaar dat met name winkels bij leegstand nog een aanzienlijk energieverbruik hebben. Het veldwerk kon hierover helaas geen uitsluitsel geven, vanwege de geringe omvang van de steekproef.

5. Praktijktoets Bedrijventerreinen

Hoe goed komt de administratieve leegstandsbepaling volgens de Leegstandsmonitor overeen met de werkelijk leegstand, als we kijken naar bedrijventerreinen? Om dit te onderzoeken is gebruik gemaakt van veldwerk dat de gemeente Etten-Leur vier keer per jaar uitvoert om leegstand binnen de gemeente in kaart te brengen. Voor de toetsing van de Leegstandsmonitor dienden de resultaten van het veldwerk dat rond 1 januari 2017 werd afgerond.

5.1 Methode

5.1.1 Definitie

De afbakening van de bedrijventerreinen is gebaseerd op gegevens van het Integraal Bedrijventerreinen Informatie Systeem (IBIS). Bedrijventerreinen worden hierin als volgt gedefinieerd: een werklocatie van minimaal 1 ha bruto,[32] bestemd en geschikt voor gebruik door handel, nijverheid en industrie. Op deze terreinen mag ook enige commerciële en niet-commerciële dienstverlening (zoals kantoorgebouwen en detailhandel) aanwezig zijn, zolang deze samen een minderheidsaandeel in de terreinoppervlakte hebben. De volgende terreinen vallen niet onder bedrijventerreinen: een zeehaventerrein, economische zone,[33] kantorenlocatie en terreinen voor agrarische doeleinden, grondstoffenwinning, olie- en gaswinning, waterwinning en afvalstort. Voor deze praktijktoets is gekeken naar verblijfsobjecten op alle bedrijventerreinen[34] in de gemeente Etten-Leur.

5.1.2 Koppeling

Op de onderzochte bedrijventerreinen – Vosdonk, Vosdonk Zuid, Vosdonk West en Attelaken – stonden, volgens de basisregisters, in totaal 712 verblijfsobjecten die tot de doelpopulatie behoorden (zie H2 - Algemene Methode). Het grootste aantal daarvan stond op Vosdonk (tabel A).

Tabel A – Verblijfsobjecten per bedrijventerrein, opgenomen in het veldwerk.

Bedrijventerrein	Aantal	%
Vosdonk	460	65
Vosdonk Zuid	110	15
Vosdonk West	18	3
Attelaken	124	17
Totaal	**712**	**100**

[32] De bruto oppervlakte is de totale oppervlakte van de werklocatie met bedrijfsbestemming. Totaal oppervlak werklocatie (in ha) binnen de brutocontour, inclusief binnen de brutocontour aanwezige andere functies.
[33] Een werklocatie van minimaal 1 ha bruto, bestemt en geschikt voor commerciële en niet-commerciële dienstverlening. Op deze terreinen kan ook enige handel, nijverheid en industrie aanwezig zijn, maar deze hebben samen een duidelijk minderheidsaandeel in de terreinoppervlakte.
[34] Onlangs zijn voor Etten-Leur de volgende bedrijventerreinen met IBIS afgestemd: Zwartenberg (Zwartenberg en Zwartenberg Oost), Vosdonk (Vosdonk, Vosdonk Zuid, Vosdonk West en Vosdonk-Munnikenhei), De Keen en Attelaken. Voor dit onderzoek is nog gebruik gemaakt van de oude indeling volgens IBIS.

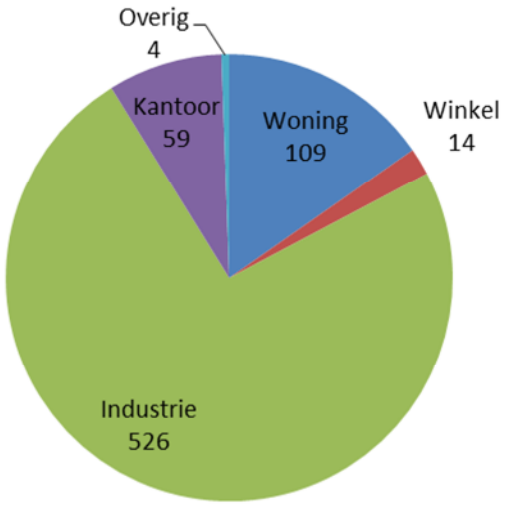
Als ‘veldwerk’ is door de gemeente Etten-Leur een leegstandsbestand verstrekt: daarin stonden alle, op 1 januari 2017 leegstaande verblijfsobjecten op deze terreinen (N=62). De gegevens die Etten-Leur gebruikt zijn gebaseerd op de website *Funda in Business*, waarbij de gemeente de informatie elk kwartaal bijwerkt. Bij panden op de website waarvan de gemeente weet dat ze (nog) leegstaand zijn maar die niet worden vermeld op Funda in Business, neemt de gemeente contact op met de makelaar voor meer informatie. Soms wordt een pand namelijk van Funda in Business afgehaald en er na een aantal maanden weer op gezet.

Het leegstandsbestand van Etten-Leur is op basis van adres gekoppeld aan het onderzoeksbestand van de huidige Leegstandsmonitor. Vervolgens is hieraan een variabele toegevoegd die aangaf of een verblijfsobject lag op een bedrijventerrein volgens IBIS. In totaal konden 57 verblijfsobjecten via het adres gekoppeld worden, waarvan er twee volgens IBIS niet op een van de bedrijventerreinen lagen. Uiteindelijk zijn in de analyse dus 55 van het totaal aantal verblijfsobjecten op de bedrijventerreinen (N=712) gemarkeerd als leegstaand volgens de gemeente Etten-Leur.

5.2 Resultaten

5.2.1 Gebruiksfunctie

Zoals te verwachten, is op de bedrijventerreinen volgens de BAG met name industrie (74%) te vinden, en daarnaast vooral woningen (15%) en kantoren (8%) (zie figuur a, met aantallen; onder ‘overig’ vallen enkele verblijfsobjecten met een, volgens de BAG, maatschappelijke functie).



Figuur a – BAG-functies van de verblijfsobjecten op de bedrijventerreinen (N=712)

Vervolgens is voor deze verblijfsobjecten het vergunde gebruik volgens de BAG vergeleken met het feitelijk gebruik volgens de DUWOZ. Op de onderzochte bedrijventerreinen leken deze registraties over het geheel genomen goed overeen te komen. Soms weken de functies echter van elkaar af. Zo werd het merendeel van de verblijfsobjecten met de BAG-functies Winkels en Kantoren door de DUWOZ ingedeeld als Industrie (Tabel B).

Tabel B – Feitelijk gebruik (DUWOZ) in vergelijking met vergund gebruik (BAG) (%). Elke rij telt op tot 100%.

	DUWOZ-functie (%)					
	Woningen en rest	Winkels en groothandels	Industrie	Kantoor	Maatschap-pelijk	Onbekend
BAG-functie						
Woning	85	0	1	1	0	13
Winkel	0	21	71	0	0	7
Industrie	0	0	84	2	0	13
Kantoor	0	0	58	27	0	15
Bijeenkomst	0	0	0	0	0	100
Onderwijs	0	0	0	0	100	0
Gezondheid	0	0	0	0	50	50
Totaal	**13**	**1**	**69**	**4**	**0**	**13**

5.2.2 Leegstand

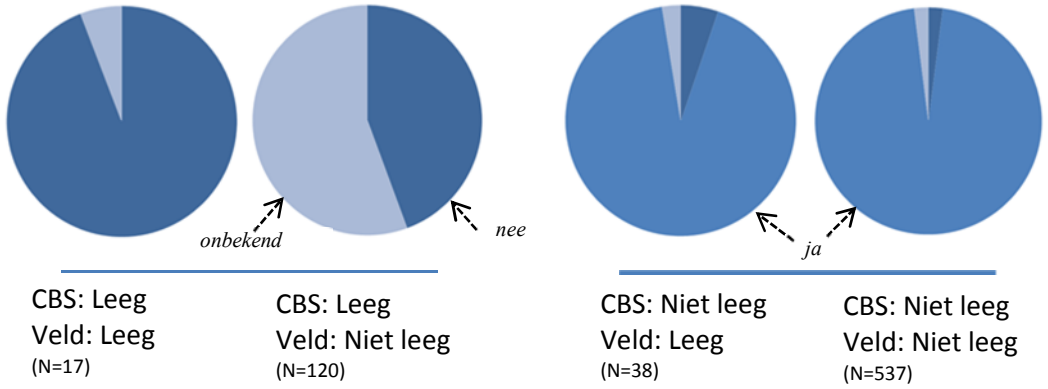
Van de 712 verblijfsobjecten op de vier bedrijventerreinen (tabel C), stonden er volgens de Leegstandsmonitor 137 leeg, terwijl het veldwerk slechts bij 17 daarvan leegstand liet zien. De administratieve leegstand lijkt daarmee een flinke overschatting te zijn. Tegelijk is er ook sprake van een onderschatting, want van de in totaal 55 verblijfsobjecten die volgens het veldwerk leegstonden, waren er volgens de Leegstandsmonitor 38 wel in gebruik.

Tabel C – Leegstand volgens Leegstandsmonitor en veldwerk.

Aantal	Leegstandsmonitor (CBS)	
Veldwerk	Leeg	In gebruik
Leeg	17	38
In gebruik	120	537

Percentage	Leegstandsmonitor (CBS)	
Veldwerk	Leeg	In gebruik
Leeg	2%	5%
In gebruik	17%	75%

Hoe is de overeenkomst tussen bovenstaande leegstandscijfers en de WOZ ('WOZ-gebruik')? Als een verblijfsobject door beide partijen als leegstaand gezien werd, was bijna nooit een gebruiker geregistreerd in de WOZ (meest linkse diagram in figuur b). Als een verblijfsobject alleen bij het veldwerk leegstaand bleek te zijn en dat niet was volgens de leegstandsmonitor ('CBS': 3^{e} diagram van links), dan was er meestal wel sprake van een geregistreerde gebruiker in de WOZ. Bij leegstand volgens de Leegstandsmonitor, maar niet blijkens het veldwerk (2^{e} diagram van links), was in meer dan de helft van de gevallen onbekend of er een gebruiker was of niet; in de overige gevallen stond geregistreerd dat er 'geen gebruiker' was (i.e., dat het object leegstaand was). Bij de huidige leegstandsbepaling wordt een object waarvan volgens de BRP, HR of WOZ niet bekend is of er een gebruiker is, als leegstaand gezien. Maar het kan ook gaan om een probleem met de koppeling van de databronnen, bijvoorbeeld, door onvolledige of onjuiste adresgegevens. Niet al deze verblijfsobjecten hoeven werkelijk leeg te staan. Het 'onbekend' zijn van de gebruiker volgens de WOZ kan dus verschillende oorzaken hebben.



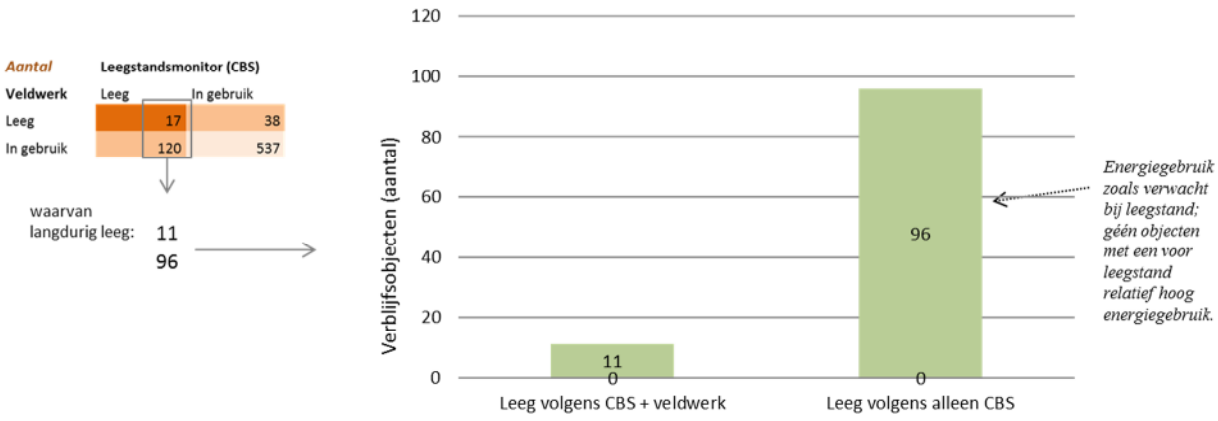
Figuur b – Leegstandsbepaling naar WOZ-gebruik voor Leegstandsmonitor ('CBS') en veldwerk. In de WOZ kan een gebruiker geregistreerd staan ('ja'), of geen gebruiker ('nee'), of het kan onbekend zijn of er een gebruiker is ('onbekend'). Als er een gebruiker geregistreerd staat, is het verblijfsobject volgens de WOZ niet leegstaand.

Voor alle verblijfsobjecten die alleen door het veldwerk als leegstaand werden gezien (N=38) was – op drie gevallen na – bij de WOZ een gebruiker bekend. Wanneer ook gekeken werd naar de andere registers, waren 7 (18%) hiervan volgens het BRP bewoond (volgens de BAG zijn dit vooral woningen), 18 (47%) actief volgens het HR (volgens de BAG zijn dit vooral verblijfsobjecten met industriefunctie) en 4 (10%) volgens beide bestanden in gebruik. Voor de overige 9 verblijfsobjecten (24%) had geen koppeling met een ander register plaatsgevonden, maar werd deze alleen niet als leegstand beschouwd omdat er een gebruiker bekend was volgens de WOZ.

Bovenstaande analyses leken ongeveer 64 procent van de discrepanties (N=158) te verklaren. Het peilmoment was gelijk. Dit kon voor deze praktijktoets dus geen verklaring zijn.

Kan een deel van de administratieve leegstand wellicht verworpen worden op basis van het energieverbruik?[35] Van de objecten die alleen door de Leegstandsmonitor als leegstaand werden gezien, stonden er 96 langdurig leeg. De verwachting was dat de meeste van deze langdurig leegstaande objecten een laag energieverbruik zouden hebben en dat lijkt inderdaad het geval te zijn (figuur c). Dit wijst erop dat bij bedrijfsterreinen energieverbruik geen echte verbetering oplevert van de methode om op administratieve wijze leegstand in kaart te brengen.

[35] Het energieverbruik van langdurige leegstaande objecten werd vergeleken met dat van soortgelijke objecten. Als het energieverbruik boven een van tevoren bepaalde ondergrens (+ 10% spreiding) kwam, werd aannemelijk geacht dat het object niet leegstond, maar in gebruik was. Zie hoofdstuk Algemene Methode.



Figuur c – Energieverbruik bij langdurig leegstaande verblijfsobjecten op bedrijventerreinen (N=107). Alle objecten blijken een relatief laag energieverbruik te hebben: bij geen enkel object is het energieverbruik zodanig hoog dat het object vermoedelijk toch in gebruik is.

5.3 Conclusie

De vergelijking tussen het veldwerk (onderzochte bedrijventerreinen in Etten-Leur) en de Leegstandsmonitor liet het volgende beeld zien:

- Het vergund gebruik betreft met name industrie (74%), maar ook woningen (15%) en kantoren (8%).
- Het vergund gebruik volgens de BAG en het feitelijk gebruik volgens de DUWOZ, komt in de meeste gevallen overeen.
- De huidige leegstandsbepaling wijst vaak andere verblijfsobjecten als leegstaand aan, dan het veldwerk. Deels zijn hier verklaringen voor te noemen, maar niet altijd.
- Bij discrepantie tussen de huidige leegstandsbepaling en het veldwerk geldt in 76 procent van de gevallen dat een verblijfsobject volgens de Leegstandsmonitor leegstaat, maar niet volgens het veldwerk. De administratieve leegstand kan niet verworpen worden op basis van energieverbruik. Het kwam vaak voor dat een verblijfsobject volgens de huidige leegstandsbepaling leegstaat, omdat er geen enkele koppeling mogelijk was, ook niet met het WOZ-register.
- Voor de verblijfsobjecten die leegstaan volgens het veldwerk, maar niet volgens de huidige leegstandsbepaling, is er in de helft van de gevallen economische activiteit volgens het HR. Voor de overige gevallen is er bewoning volgens de BRP of alleen gebruik volgens de WOZ.
- Bij bedrijfsterreinen levert informatie over energieverbruik geen echte verbetering van de administratieve leegstandsbepaling op.

6. Praktijktoets Maatschappelijk Vastgoed

Maatschappelijk vastgoed is een verzamelnaam voor verblijfsobjecten met een gezondheids-, onderwijs-, sport- of bijeenkomstfunctie. Volgens de huidige leegstandsbepaling staat op peilmoment 1 januari 2017 zo'n 14 procent van het maatschappelijk vastgoed in Nederland leeg (zie Methode, tabel 1a). In de praktijktoets Maatschappelijk Vastgoed kwamen twee zaken aan de orde. Op de eerste plaats, is de afbakening van maatschappelijk vastgoed nader bekeken: In hoeverre komen het vergund gebruik volgens de BAG en het feitelijk gebruik volgens de DUWOZ overeen? Op de tweede plaats, is nagegaan in hoeverre leegstand van maatschappelijk vastgoed volgens de huidige leegstandsbepaling overeenkomt met wat op straat te zien is. Hiertoe is veldwerk verricht in drie gemeenten in Overijssel: Almelo, Tubbergen en Dinkelland.

6.1 Methode

6.1.1 Definitie

Onder maatschappelijk vastgoed verstaat het CBS verblijfsobjecten met de volgende BAG-gebruiksfuncties: Bijeenkomst, Onderwijs, Gezondheid of Sport (tabel A). In de BAG worden vergunde functies geregistreerd. Deze hoeven echter niet overeen te komen met de functie waarvoor het verblijfsobject daadwerkelijk gebruikt wordt. Dit wordt getoetste aan de hand van DUWOZ-informatie, die de actuele gebruiksfunctie moet weergeven. De afbakening die vanuit de DUWOZ is gemaakt heeft ook betrekking op functies op het gebied van bijeenkomst, onderwijs, gezondheid en sport.

Tabel A – Definities van de BAG-gebruiksfuncties die onder maatschappelijk vastgoed vallen.

	Bijeenkomst	**Onderwijs**	**Gezondheid**	**Sport**
Definitie BAG	Gebruiksfunctie voor het samenkomen van personen voor kunst, cultuur, godsdienst, communicatie, kinderopvang, het verstrekken van consumpties voor het gebruik ter plaatse of het aanschouwen van sport.	Gebruiksfunctie voor het geven van onderwijs.	Gebruiksfunctie voor medisch onderzoek, verpleging, verzorging of behandeling.	Gebruiksfunctie voor het beoefenen van sport.
Toelichting/ voorbeeld	Denk hierbij aan een congrescentrum, kerk, wijkgebouw, bioscoop, theater, casino, restaurant, kantine, discotheek , museum, kinderdagverblijf, een tribune in een sportgebouw etc.	Denk hierbij aan de klaslokalen in een schoolgebouw of een collegezaal van een universiteit. Een tot een school behorend gymnastieklokaal is echter geen onderwijsfunctie maar een sportfunctie.	Zoals ruimten voor de behandeling of verpleging van patiënten in een ziekenhuis, psychiatrische inrichting of een praktijkruimte voor een huisarts, fysiotherapeut of tandarts etc.	Zoals zwembaden, gymnastieklokalen, sporthallen, fitnesscentra etc. Een ruimte voor toeschouwers in een sporthal valt niet onder sportfunctie maar is een bijeenkomstfunctie.

6.1.2 Afbakening en koppeling veldwerk

Het veldwerk is verricht in drie gemeenten in Overijssel: Almelo, Tubbergen en Dinkelland. In deze drie gemeenten stonden 58.261 verblijfsobjecten. Voor deze objecten is gekeken of ze volgens de BAG op basis van de vergunde gebruiksfunctie tot maatschappelijk vastgoed gerekend konden worden. In de drie gemeenten was dat voor 782 verblijfobjecten het geval. Van deze verblijfsobjecten stonden er 79 volgens de huidige leegstandsbepaling op de peildatum (1-1-2017) leeg. Vervolgens is in het veldwerkonderzoek van 100 van deze objecten, waaronder de leegstaande, gekeken wat de gebruiksfunctie en leegstand was in de praktijk.

Het veldwerk vond plaats op drie manieren, namelijk door:

- gebruik te maken van eigen kennis
- controle op basis van straatfoto's en luchtfoto's van *CycloMedia*[36]
- inspectie ter plaatse

De resultaten uit het veldwerk, uitgevoerd in januari 2018, zijn daarna op basis van vbo-id gekoppeld aan de basisregisters. Van de 100 verblijfsobjecten kon er één niet te worden gekoppeld en bleken er drie niet tot de doelpopulatie voor de leegstandsbepaling te behoren (zie Algemene Methode). Deze laatste drie hadden DUWOZ-codes die wezen op recreatief gebruik. De afbakenings- en leegstandstoetsing van het veldwerk is daarmee uiteindelijk uitgevoerd op 96 verblijfsobjecten. Van de verblijfsobjecten is 66 procent gecontroleerd door middel van een bezoek op locatie; 11 procent op basis van straat- en luchtfoto's; 23 procent op basis van eigen kennis.

De administratief langdurig leegstaande[37] verblijfsobjecten in het onderzochte gebied zijn ook nog beoordeeld op energieverbruik, om te kijken of ze mogelijk toch in gebruik waren (zie Algemene Methode).

6.2 Resultaten

6.2.1 Gebruiksfuncties

Van de 58.261 verblijfsobjecten in de drie gemeenten, waren er 528 die door zowel de BAG als de DUWOZ als maatschappelijk vastgoed werden gezien (tabel B). Daarnaast waren er nog verblijfsobjecten die door slechts een van beiden als zodanig werden gezien: 254 door alleen de BAG en 225 door alleen de DUWOZ. Het kwam dus iets vaker voor dat er maatschappelijk vastgoed werd geconstateerd volgens het vergund gebruik (BAG) terwijl dat niet zo stond geregistreerd in de DUWOZ, dan omgekeerd. In de Leegstandsmonitor werd de afbakening volgens de BAG gehanteerd (N=782), aangezien de gebruiksfunctie volgens de DUWOZ voor leegstaande objecten vaak onbekend is.

[36] CycloMedia brengt de openbare ruimte in beeld met 360 graden straatfoto's en luchtfoto's met, volgens CycloMedia, GIS-nauwkeurigheid.
[37] Verblijfsobjecten die op zowel 1 januari 2016 als 1 januari 2017 leegstonden.

Tabel B – Maatschappelijk vastgoed volgens de BAG en de DUWOZ in de gemeenten Almelo, Tubbergen en Dinkelland (aantal verblijfsobjecten). De rijen tellen op tot 100 procent.

	Maatschappelijk vastgoed (DUWOZ)							
Maatschappelijk vastgoed (BAG)	Nee		Ja		Onbekend		**Totaal**	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Nee	55.104	96%	225	0%	2.150	4%	57.479	100%
Ja	123	16%	528	68%	131	17%	782	100%
Totaal	**55.227**	95%	**753**	1%	**2.281**	4%	**58.261**	100%

De 254 verblijfsobjecten die enkel volgens de BAG-afbakening als maatschappelijk vastgoed werden gezien, hadden voornamelijk een vergund gebruik als bijeenkomst (43%) of gezondheid (43%). Volgens het huidige gebruik (DUWOZ) was hiervan 17% onbekend en de rest had voornamelijk een woon- en kantoorfunctie.[38]

De 225 verblijfsobjecten die alleen volgens de DUWOZ als maatschappelijk vastgoed werden gezien, waren volgens de DUWOZ vooral in gebruik als Horeca en Laboratorium & Praktijk. Volgens de BAG bestond deze verblijfsobjecten met name uit Woningen (41%) en Winkels (23%), en vielen daarom buiten de afbakening van maatschappelijk vastgoed. Wanneer echter gekeken werd naar de oorspronkelijke BAG-functies van deze objecten, dan bleken 80 ervan tevens ook een maatschappelijke gebruiksfunctie te hebben en was er dus sprake van een dubbelfunctie. Deze objecten waren, vanwege de prioritering bij dubbelfuncties (zie Algemene Methode), ingedeeld bij de niet-maatschappelijke gebruiksfuncties, zoals Woningen of Winkels.

Van de analysepopulatie voor de afbakenings- en leegstandstoetsing (N=96) bleek dat er slechts vier verblijfobjecten waren die geen maatschappelijke vastgoedfunctie hadden (tabel C). Deze objecten hadden volgens de BAG een woonfunctie (3x) of industriefunctie (1x). Bij het veldwerk bleken nog eens drie verblijfsobjecten gesloopt te zijn.

Wanneer werd gekeken naar de DUWOZ-gebruiksfunctie van de in totaal zeven objecten zonder maatschappelijke functie, dan waren twee objecten ook volgens de DUWOZ geen maatschappelijk vastgoed, twee waren dat wél en voor drie was het gebruik onbekend (die drie betroffen de objecten die inmiddels gesloopt waren). Net zoals bij de BAG kunnen ook bij de DUWOZ dubbele functies nog een rol spelen. Of dat zo is, kon op grond van de huidige data echter niet goed onderzocht worden: binnen het veldwerk waren te weinig waarnemingen voor een adequate analyse. Over het algemeen kan wel gezegd worden dat het vergunde gebruik volgens de BAG leek overeen te komen met de praktijk.

[38] Dat wil zeggen: 19% had een kantoorfunctie, 14% was vrijstaande woning, 11% had een bijzondere woonfunctie en 9% was een meer-gezins-doelgroep-woning.

Tabel C – Gebruiksfunctie van het maatschappelijk vastgoed volgens de BAG (vergund) en het veldwerk (feitelijk).

Veldwerk	BAG-functie				Totaal
	Bijeenkomst	Onderwijs	Gezondheid	Sport	
Maatschappelijk vastgoed	40	11	28	8	87
Andere gebruiksfunctie	2	0	1	1	4
Gesloopt	1	1	1	0	3
Onduidelijk	0	1	1	0	2
Totaal	**43**	**13**	**31**	**9**	**96**

6.2.2 Leegstand

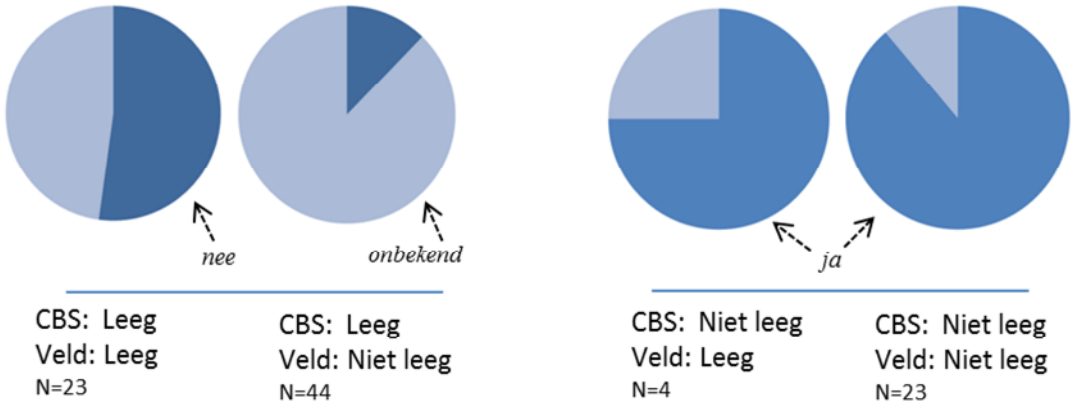
Hoe is de overeenkomst tussen de administratief bepaalde leegstand van de Leegstandsmonitor en de feitelijke leegstand? Bij bijna de helft van de onderzochte verblijfsobjecten stemden de leegstandsoordelen van de Leegstandsmonitor en het veldwerk overeen: een kwart was volgens beiden leegstaand en een kwart volgens beiden in gebruik (tabel D). De andere helft van de objecten stonden volgens de Leegstandsmonitor bijna allemaal leeg, terwijl deze volgens het veldwerk in gebruik waren.

Tabel D – Leegstand volgens Leegstandsmonitor en veldwerk. Van twee objecten kon de leegstand bij het veldwerk niet getoetst worden: deze zijn hier buiten beschouwing gelaten.

Aantal	Leegstandsmonitor (CBS)	
Veldwerk	Leeg	In gebruik
Leeg	23	4
In gebruik	44	23

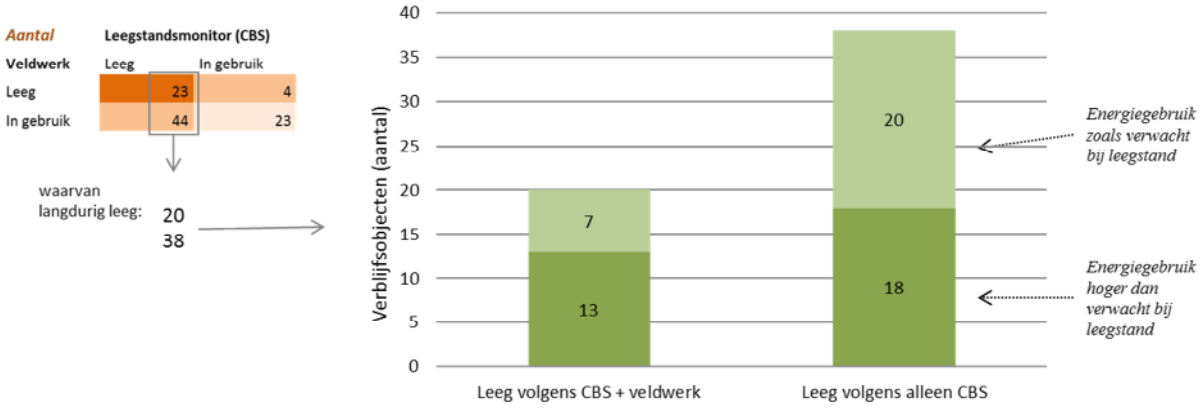
Percentage	Leegstandsmonitor (CBS)	
Veldwerk	Leeg	In gebruik
Leeg	24%	4%
In gebruik	47%	24%

Net als bij de andere praktijktoetsen, is er bij de toetsing van leegstand ook naar het gebruik volgens de WOZ gekeken. Er bleek een discrepantie in leegstand te zijn bij meer dan de helft van het maatschappelijk vastgoed. Het ging hier met name om verblijfsobjecten die volgens de administratieve leegstandsbepaling leegstonden, maar niet volgens het veldwerk. Van deze objecten was het WOZ-gebruik grotendeels (86%) onbekend (figuur a, 2^{e} diagram van links). Dat was relatief veel in vergelijking met de andere categorieën (overige diagrammen). Bij het verder uitsplitsen van de objecten in deze categorie naar type maatschappelijk vastgoed, bleek zelfs dat alle leegstaande objecten met een onderwijs-, gezondheids- of sportfunctie een onbekend WOZ-gebruik hadden. Dit suggereert dat een groot deel van de onderzochte leegstandspopulatie ten onrechte als leegstaand werd gezien.



Figuur a – Leegstandsbepaling naar WOZ-gebruik voor de Leegstandsmonitor ('CBS') en het veldwerk (N=94).[39] *In de WOZ kan een gebruiker geregistreerd staan ('ja'), of geen gebruiker ('nee'), of het kan onbekend zijn of er een gebruiker is ('onbekend'). Als er een gebruiker geregistreerd staat, is het verblijfsobject volgens de WOZ niet leegstaand.*

Kan een deel van de administratieve leegstand misschien worden verworpen op basis van het energieverbruik?[40] Van de 44 verblijfsobjecten die alleen door het CBS als leegstaand werden gezien, stonden er 38 langdurig leeg (figuur b, rechter groene kolom).[41] De leegstand van deze objecten leek in bijna de helft van de gevallen verworpen te kunnen worden: bij deze objecten was het energieverbruik zo hoog dat er vermoedelijk geen sprake was van leegstand, ondanks dat er geen bedrijvigheid, bewoning of WOZ-gebruik in de basisregisters te zien was. Het probleem was, echter, dat dit ook het geval was met meer dan de helft van de objecten die ook bij het veldwerk als leegstaand beoordeeld werden (figuur b, linker groene kolom). Het lijkt er dus op dat bij maatschappelijk vastgoed energieverbruik maar beperkt bruikbaar is als bijkomend instrument om leegstand administratief te helpen bepalen.



Figuur b – Energieverbruik bij langdurig leegstaande objecten (N=58).

[39] Bij het veldwerk bleken twee objecten niet op leegstand getoetst te kunnen worden. Deze zijn hier buiten beschouwing gelaten.
[40] Het energieverbruik van langdurig leegstaande verblijfsobjecten werd vergeleken met dat van soortgelijke, wél in gebruik zijnde objecten. Als het energieverbruik boven een tevoren bepaalde ondergrens (+ 20% spreiding) kwam, werd aannemelijk geacht dat het object niet leegstond, maar in gebruik was. Zie hoofdstuk Algemene Methode.
[41] Eén langdurig leegstaand verblijfsobject was onbekend bij het veldwerk en bleef buiten beschouwing.

Ook zijn de vier objecten die alleen volgens het veldwerk leegstonden nader onder de loep genomen. Hierbij bleek er één bewoond te worden volgens de BRP én in gebruik te zijn volgens het HR. Voor de overige drie objecten gold dat er alleen een gebruiker was volgens de WOZ.

6.3 Conclusie

- Voor de categorie ‘maatschappelijk vastgoed’ lijken de discrepanties tussen vergund gebruik volgens de BAG en feitelijk gebruik volgens DUWOZ groter dan voor andere typen vastgoed. Bij het veldwerk bleek echter dat het vergunde gebruik volgens de BAG in de meeste gevallen wel overeenkwam met wat op straat te zien is.
- Er is een groot verschil tussen de leegstand volgens de huidige leegstandsbepaling en die volgens het veldwerk. Het is mogelijk dat het verschil in meetmoment hierin een rol speelt.
- Bij objecten die volgens de huidige leegstandsbepaling leegstaan maar volgens het veldwerk niet, is meestal onbekend of er een gebruiker is volgens het WOZ-register. Wanneer deze cases zouden worden uitgesloten dan is nog maar een kwart van de administratieve leegstandsbepaling verschillend van de leegstand volgens het veldwerk. Dit overgebleven verschil kan het gevolg zijn van verschillen in definitie van leegstand of toch verschillen in peilmoment.
- Voor maatschappelijk vastgoed heeft het meenemen van energieverbruiksdata geen toegevoegde waarde bij het verder verbeteren van administratieve leegstandsbepaling.

7. Praktijktoets Rijksmonumenten

Rijksmonumenten zijn gebouwen of andere objecten die om hun nationale cultuurhistorische waarde door de rijksoverheid zijn aangewezen als beschermd monument.[42] De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) heeft een belangrijke rol bij het behoud en de bescherming van rijksmonumenten: het wijst de rijksmonumenten aan, geeft advies en verleent subsidie voor restauratie en onderhoud. Het heeft ook een eigen register, waarin allerlei gegevens over de monumenten worden bijgehouden.

Rijksmonumenten kom je tegen in elk van de negen vastgoedcategorieën die in het BAG-register worden onderscheiden. Monumenten kunnen in gebruik zijn als woningen, maar ook bijvoorbeeld als kantoren, winkels of scholen. De oorspronkelijke gebruiksfunctie is daarbij vaak vervangen door een nieuwe: een molen kan bijvoorbeeld als woning fungeren en een kasteel als museum. De RCE wilde dan ook graag weten welke gebruiksfuncties de verschillende typen rijksmonumenten precies hebben in de basisregisters en hoe de administratieve leegstand ervan is. Daarnaast wordt door Fenicks en de Monumentenwacht landelijk steekproefsgewijs veldwerk verricht en zijn de resultaten inmiddels bekend voor de provincies Zeeland en Noord-Brabant. In de Praktijktoets Rijksmonumenten is er gekeken in hoeverre de situatie op straat overeenkomt met de administratieve leegstand.

7.1 Methode

7.1.1 Definitie

Uitgangspunt voor de analyses in dit onderzoek waren de verblijfsobjecten die volgens de RCE (onderdeel van) een rijksmonument zijn. Bij de basisregisters is geen (voor)selectie gemaakt van objecten die behoorden tot de leegstandspopulatie,[43] maar werd alles meegenomen dat koppelde met het bestand van de RCE met daarin alle objecten met een rijksmonumentale status in Nederland. Ten behoeve van de leesbaarheid worden deze objecten in het vervolg monumentale objecten genoemd.

De RCE onderscheidt verschillende typen rijksmonumenten, waarbij op adresniveau meerdere rijksmonumenten kunnen voorkomen. Ook kunnen rijksmonumenten bestaan uit meerdere monumentale objecten, al dan niet van verschillende categorieën. Als er inderdaad sprake was van meerdere categorieën, is er geprioriteerd om leegstand van monumentale objecten op verblijfsobjectniveau te kunnen beschrijven (tabel A).

7.1.2 Koppeling

De RCE heeft een integraal monumentenbestand verstrekt (peildatum 1-1-2017) met bijna 93 duizend verblijfsobjecten met een rijksmonumentale status. In het bestand ontbraken vbo-id's waardoor niet rechtstreeks met de BAG kon worden gekoppeld. Om deze reden is op basis van postcode en huisnummer gekoppeld. Er waren echter gevallen waarbij ook deze informatie ontbrak.

[42] Naast rijksmonumenten kent Nederland nog gemeentelijke en provinciale monumenten. Deze populaties blijven in het huidige onderzoek buiten beschouwing.

[43] Soms is de vaststelling van administratieve leegstand niet toepasbaar of relevant. Dat is bijvoorbeeld het geval bij recreatiewoningen, transformatorhuisjes en garages (zie Algemene Methode).

Tabel A – Prioritering van de RCE-gebruiksfuncties.

1	Gebouwen woonhuizen
2	Delen van gebouwen woonhuizen
3	Kastelen landhuizen e.d.
4	Agrarische gebouwen
5	Molens
6	Kerkelijke gebouwen
7	Liefdadige instellingen
8	Openbaar gebouw
9	Horeca-instellingen
10	Kerkonderdelen
11	Verdedigingswerken
12	Weg- en waterwerken
13	Losse objecten e.d.

Dit kwam onder andere doordat niet alle monumentale objecten een echt verblijfsobject zijn, zoals een kazemat. Verder werd de koppeling bemoeilijkt, doordat er in het RCE-bestand op één adres soms meerdere monumentale objecten aanwezig waren en één monumentaal object meerdere adressen kon hebben. Van de 93 duizend objecten bleken er uiteindelijk bijna 90 duizend uniek te zijn op de koppelsleutel 'adres'. De adreskoppeling met de basisregisters leverde uiteindelijk een koppelrendement op van 85 procent.

Tabel B – De objecten met rijksmonumentale status die niet gekoppeld konden worden met de basisregisters, per gebruiksfunctie.[44] Deze objecten zijn verder niet meegenomen in het huidige onderzoek.

RCE-gebruiksfuncties	**Aantal**
Gebouwen Woonhuizen	10.279
Openbare Gebouwen	1.196
Liefdadige Instellingen	453
Agrarische Gebouwen	381
Kerkelijke Gebouwen	342
Losse Objecten	324
Overige	350
Totaal	**13.325**

Van de monumentale objecten die *niet* koppelden (13.325 unieke objecten) bestond het grootste deel uit Gebouwen Woonhuizen (tabel B). Deze niet gekoppelde objecten konden verder niet meegenomen worden in de analyses voor het vergelijken van gebruiksfuncties en bepalen van leegstand.

Bij de monumentale objecten die wel koppelden – het uiteindelijke analysebestand (N=73.571) – bleek het soms te gaan om meerdere typen objecten op hetzelfde adres. Dit kwam het frequentst

[44] In het bestand ontbraken vbo-id's waardoor niet rechtstreeks met de BAG kon worden gekoppeld. Om deze reden is op basis van postcode en huisnummer gekoppeld. Soms ontbrak echter ook deze informatie.

voor bij Gebouwen Woonhuizen (356 keer), vooral in combinatie met Kantoren (99), Agrarische Gebouwen (85) en Liefdadige Instellingen (59).

De eerste stap in de analyse bestond dan ook uit het toekennen van één gebruiksfunctie als er op een adres meerdere objecten bleken te zijn. Bij deze toekenning werd de prioritering aangehouden die is weergegeven in Tabel A. Deze is grotendeels gebaseerd op voorgaand onderzoek in 2015.[45] Net als in het bestand dat gebruikt is voor de huidige leegstandsbepaling, kregen woonhuizen daarbij de hoogste prioriteit. Bijvoorbeeld, een adres dat zowel een object betrof met de gebruiksfunctie Gebouwen Woonhuizen als een object met gebruiksfunctie Molens, werd alleen bij de eerstgenoemde categorie meegeteld.

7.1.3 Veldwerk

De RCE heeft voor heel Nederland middels een steekproef veldwerk laten verrichten om meer inzicht te krijgen in leegstand van monumentale objecten. Ten tijde van dit onderzoek waren de resultaten van Zeeland en Noord-Brabant beschikbaar en konden worden meegenomen in de praktijktoets. In dit veldwerk lag de focus op niet-woningen en werden woningen niet onderzocht. De resultaten van het veldwerk konden worden gebruikt om te toetsen of de waargenomen leegstand voor de monumentale objecten (voornamelijk niet-woningen) in deze provincies overeenkomt met de leegstand zoals die volgens de huidige leegstandsbepaling voor 1 januari 2017 is vastgesteld. Het veldwerk heeft echter niet op ditzelfde tijdstip plaatsgevonden, maar in het tweede en derde kwartaal van 2017. Bij het optreden van verschillen tussen de bestanden, kan dit dus liggen aan het verschil in moment van meten. Bij het interpreteren van de resultaten dient hiermee rekening gehouden te worden.

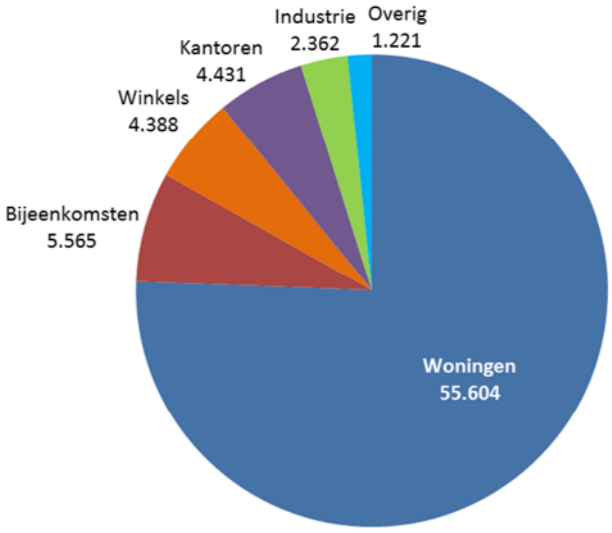
Het originele veldwerkbestand bevatte 2.573 unieke verblijfsobjecten, waarvan er 51 niet konden worden teruggevonden in de basisregistraties. Het uiteindelijke, gekoppelde bestand bevatte dus 2.522 verblijfsobjecten. Hiervan werd nog eens 10 procent uitgesloten van verdere analyse: de gebruiksfunctie volgens de DUWOZ wees namelijk uit dat deze tot vastgoedtypen behoorden, waarvan de leegstandsbepaling niet zinvol is, zoals verdedigingswerken en resterende objecten met een recreatieve functie die niet al in een eerdere fase van het onderzoek waren uitgesloten (zie hoofdstuk Algemene Methode - toevoeging DUWOZ-informatie).

7.2 Resultaten

7.2.1 Gebruiksfunctie

De Nederlandse verblijfsobjecten met rijksmonumentale status die aan de basisregistraties koppelden en tot de basispopulatie voor de leegstandsbepaling behoorden (N=73.571), bleken volgens de BAG vooral Woningen (76%) te betreffen, en verder voornamelijk Bijeenkomsten (8%), Kantoren (6%) en Winkels (6%); onder Overig (2%) vielen objecten met de BAG-functie Logies, Onderwijs, Gezondheid of Sport (zie figuur a, met aantallen).

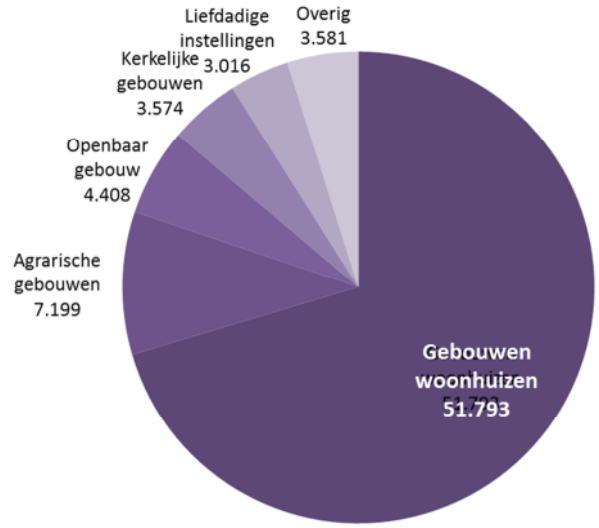
[45] De categorieën in het RCE-bestand van 2015 verschilden iets van die van het huidige RCE-bestand. In plaats van hoofd- en subcategorieën (CAH-codes) is nu gebruik gemaakt van CBS-categorieën. Zie Leegstand van monumentale woningen.



Figuur a – BAG-gebruiksfuncties van de verblijfsobjecten met rijksmonumentale status in het onderzoeksbestand.

Naast de BAG-gebruiksfunctie bevatte het onderzoeksbestand ook de categorisatie voor gebruiksfuncties die gehanteerd wordt door de RCE (de 'RCE-gebruiksfunctie')[46] en die speciaal toegeëigend is voor het indelen van (oorspronkelijke) gebruiksfuncties van monumentale objecten.[47]

Hieronder is de verdeling van RCE-gebruiksfunctie voor de objecten in het onderzoeksbestand weergegeven (figuur b, met aantallen). Ook volgens deze RCE-gebruiksfuncties leek het voornamelijk om Gebouwen Woonhuizen (70%) te gaan. De grootste categorieën hierna waren Agrarische Gebouwen (10%), Openbare Gebouwen (6%), Kerkelijke Gebouwen (5%) en Liefdadige Instellingen (4%).



Figuur b – RCE-gebruiksfuncties van de verblijfsobjecten met rijksmonumentale status in het onderzoeksbestand.

Tabel C geeft weer in hoeverre de gebruiksfuncties volgens de RCE en de BAG met elkaar overeenkwamen. Over het algemeen leken er geen duidelijke mismatches te zijn. Wel bleef het lastig om enkele functiebeschrijvingen van de RCE, zoals Openbaar Gebouw en Losse Objecten, te duiden aan de hand van de BAG-functie. Verder zagen we dat een groot deel van de

[46] De RCE spreekt hierbij zelf over 'CBS-Categorie'. Om misverstanden te voorkomen wordt in dit rapport echter gesproken over 'RCE-gebruiksfunctie'.
[47] Zie StatLine voor nadere toelichting op de RCE-gebruiksfuncties.

Liefdadigheidsinstellingen (93%) en Agrarische Gebouwen (81%) door de BAG als woning werden gezien.

Tabel C – Vergund gebruik van rijksmonumentale objecten: RCE-gebruiksfunctie in vergelijking met de BAG-gebruiksfunctie. De percentages zijn afgerond; de rijen tellen op tot (ongeveer) 100 procent.

	BAG-gebruiksfunctie *(%)*								
RCE-gebruiksfunctie	Woning	Winkel	Industrie	Kantoor	Logies	Bijeen-komst	Onder-wijs	Gezond-heid	Sport
Openbaar Gebouwen	61	2	3	19	1	8	4	3	0
Verdedigingswerken	72	7	3	7	1	10	0	0	0
Kerkelijke Gebouwen	27	2	1	4	0	64	1	1	0
Kerkonderdelen	15	8	2	2	0	72	0	1	0
Gebouw Woonhuizen	79	8	2	6	1	4	0	0	0
Delen van geb. woonh.	74	7	5	2	2	7	0	2	0
Liefdadige instellingen	93	1	1	2	0	3	0	0	0
Agrarische Gebouwen	81	1	13	1	1	3	0	1	0
Molens	65	7	13	2	1	12	0	0	0
Weg- en Waterwerken	48	6	29	4	0	12	0	0	0
Horeca-instellingen	37	10	2	6	10	35	0	2	0
Kastelen Landhuizen	66	2	3	12	3	12	1	2	0
Losse Objecten	79	4	2	5	1	8	1	0	0

Het vergunde gebruik (BAG) kan natuurlijk in de loop van de tijd gaan afwijken van de werkelijkheid. Daarom hebben we ook gekeken naar de DUWOZ, die het feitelijke gebruik weergeeft. Zoals eerder aangegeven (zie Algemene Methode), vallen verblijfsobjecten met een bepaalde DUWOZ-gebruiksfunctie, zoals een nutsvoorziening, buiten de populatie voor de leegstandsbepaling. Dit geldt ook voor monumentale objecten. Toch blijkt dit type objecten nog wel in de onderzoekspopulatie te zitten. Zoals al bleek uit het vergunde gebruik (tabel C), komt dat doordat de gebruiksfuncties vaak toch binnen de kaders van het onderzoek vallen, en dat wordt ook gereflecteerd in het feitelijke gebruik (tabel D).

Verder bleek van een relatief groot deel van de monumentale objecten onbekend te zijn wat de feitelijke gebruiksfunctie volgens de DUWOZ was. Dit zie je met name terug bij de verblijfsobjecten die volgens de RCE gebruikt worden als kerken, openbare gebouwen, molens en kastelen of landhuizen (tabel D).

Tabel D – Feitelijk gebruik rijksmonumentale objecten: RCE-gebruiksfunctie in vergelijking met de DUWOZ-functie. De percentages zijn afgerond; de rijen tellen op tot (ongeveer) 100 procent.

	DUWOZ-functie *(%)*					
RCE-gebruiksfunctie	Woningen en rest	Winkels en groot-handels	Industrie	Kantoor	Maat-schappelijk	Onbekend
Openbaar Gebouwen	55	2	1	15	11	17
Verdedigingswerken	71	6	1	7	6	8
Kerkelijke Gebouwen	25	1	1	3	52	17
Kerkonderdelen	14	6	0	2	64	14
Gebouw Woonhuizen	75	7	1	5	4	7
Delen van geb. woonh.	62	7	3	3	9	15
Liefdadige instellingen	89	0	1	3	2	5
Agrarische Gebouwen	75	1	16	1	3	6
Molens	60	4	9	1	10	16
Weg- en Waterwerken	65	8	4	4	14	5
Horeca-instellingen	38	8	2	5	39	9
Kastelen Landhuizen	58	1	2	10	14	15
Losse Objecten	75	4	2	4	7	7

7.2.2 Leegstand

Van alle monumentale objecten die gekoppeld konden worden aan de basisregisters (N=73.571) was volgens de Leegstandsmonitor 4 procent leegstaand. Dit betrof bijna drie duizend monumentale objecten (tabel F in Bijlage).[48] Wanneer de resultaten uit deze tabel worden vergeleken met de landelijke leegstandscijfers, dan blijkt dat monumentale objecten met BAG-gebruiksfunctie ‘wonen’ relatief vaker leegstaan dan gemiddeld. Monumentale objecten met BAG-gebruiksfunctie ‘kantoor’, ‘winkel’ of ‘industrie’ staan juist minder vaak leeg.

De verschillende typen monumentale objecten, de ‘RCE-functies’, lieten een vergelijkbaar percentage administratieve leegstand zien (range 2-6%), met als enige uitschieters Losse Objecten (11%) en Weg en Waterwerken (9%) (tabel F). Deze monumentale objecten zullen voor een groot deel sowieso niet in gebruik zijn. Voor een deel van alle monumentale objecten (3%) kon niet worden vastgesteld of het leegstond of niet, omdat bij de WOZ onbekend was of er een gebruiker was. Onder de verschillende typen monumentale objecten had Openbare Gebouwen een groot aandeel met WOZ onbekend (11%), relatief ten opzichte van de andere typen (range 1-5%).

Naast de leegstandsbepaling van alle monumentale objecten is er getoetst of de administratieve leegstand overeenkwam met de feitelijke, zoals waargenomen tijdens het veldwerk in Noord-Brabant en Zeeland. Dit veldwerkbestand bevatte 2.297 verblijfsobjecten, waarvan het merendeel tot agrarische (33%) en kerkelijke gebouwen (29%) bleek te behoren (tabel E).

[48] Met ‘monumentale objecten’ wordt verder bedoeld: de aan het RCE-bestand gekoppelde verblijfsobjecten.

Tabel E – Verblijfsobjecten opgenomen in het veldwerkonderzoek, naar RCE-functie.

RCE-gebruiksfuncties	Aantal	%
Openbaar Gebouwen	265	12
Verdedigingswerken	24	1
Kerkelijke Gebouwen	657	29
Kerkonderdelen	21	1
Gebouwen Woonhuizen[49]	334	15
Delen van Gebouwen Woonhuizen	7	0
Liefdadige Instellingen	36	2
Agrarische Gebouwen	763	33
Molens	57	3
Weg en Waterwerken	10	0
Horeca-instellingen	24	1
Kastelen Landhuizen	80	4
Losse Objecten	19	1
Totaal	**2.297**	**100**

Van de 2.297 monumentale objecten in het onderzoeksgebied, stonden er volgens de leegstandsbepaling 215 (9%) leeg, terwijl het veldwerk maar bij 19 daarvan leegstand constateerde. De administratieve leegstand lijkt daarmee een overschatting te zijn. Andersom is er mogelijk ook sprake van een onderschatting, want van de 46 objecten die volgens het veldwerk leegstonden, waren er volgens de leegstandsmonitor 27 wel in gebruik (tabel F).

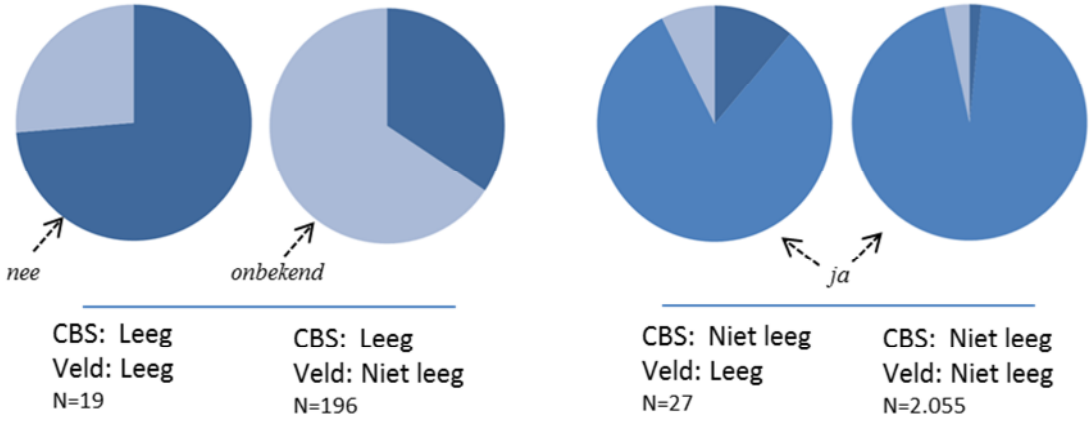
Tabel F – Leegstand rijksmonumentale objecten volgens Leegstandsmonitor en veldwerk.

Aantal	Leegstandsmonitor (CBS)	
Veldwerk	Leeg	In gebruik
Leeg	19	27
In gebruik	196	2.055

Percentage	Leegstandsmonitor (CBS)	
Veldwerk	Leeg	In gebruik
Leeg	1%	1%
In gebruik	9%	89%

Bij bovenstaande leegstandscijfers zijn ook verblijfsobjecten meegenomen, waarvan het onbekend was of er een gebruiker was volgens de WOZ. Niet al deze verblijfsobjecten hoefden echter werkelijk leeg te staan: het kon ook gaan om een probleem met het koppelen van de databronnen (zie Methode). Of hiervan sprake is, is onderzocht door de vier bovenstaande categorieën cijfers onderling te vergelijken op verhoudingen ‘WOZ onbekend’ (figuur c).

[49] Hoewel de focus van het onderzoek op niet-woningen lag, zijn er toch monumentale objecten met RCE-gebruiksfunctie Gebouwen Woningen. Dit komt doordat deze categorie meer dan alleen woningen behelst.

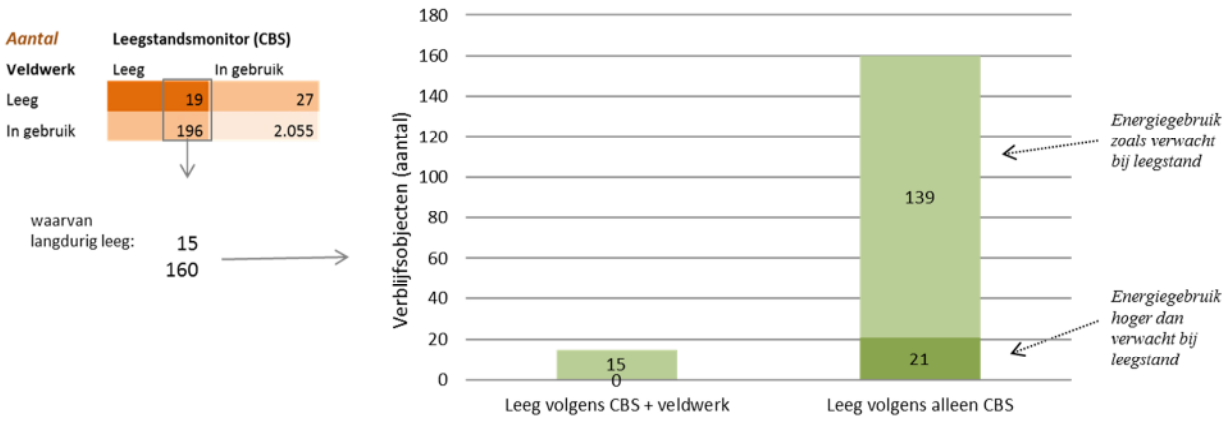


Figuur c – Leegstandsbepaling naar WOZ-gebruik voor Leegstandsmonitor ('CBS') en veldwerk. In de WOZ kan een gebruiker geregistreerd staan ('ja'), of geen gebruiker ('nee'), of het kan onbekend zijn of er een gebruiker is ('onbekend'). Als er een gebruiker geregistreerd staat, is het verblijfsobject volgens de WOZ niet leegstaand.

De vergelijking wees erop dat het onbekend zijn of er een gebruiker is in de WOZ, vaak de oorzaak was van het als leegstaand bestempelen van een object bij de administratieve leegstandsbepaling (zie het verschil tussen de 1e en de 2e diagram van links in de proportie 'onbekend'). De administratieve leegstandsbepaling was dus vaak onterecht.

Als een monumentale object bij het veldwerk leegstaand bleek te zijn maar niet volgens de leegstandsmonitor ('CBS'; 3e diagram van links), dan was er meestal wel sprake van een geregistreerde gebruiker in de WOZ. Conform de verwachting, was bij monumentale objecten die zowel administratief als bij het veldwerk in gebruik leken te zijn (meest rechtse diagram), de gebruiker volgens de WOZ meestal bekend.

Naast het WOZ-gebruik, kan ook energieverbruik bij de langdurig leegstaande monumentale objecten een reden zijn om de leegstand van deze objecten te verwerpen. Van de 196 objecten die alleen door het CBS als leegstaand werden gezien, stonden er 160 langdurig leeg. Op basis van energieverbruik (ondergrens + 10% spreiding; zie Algemene Methode) kon van 21 (13%) objecten de leegstand verworpen worden. Hoewel het hier natuurlijk om slechts kleine aantallen gaat, lijkt energieverbruik dus een zinvolle toevoeging voor de bepaling van de leegstand te zijn: er waren geen objecten die door beide bestanden als leegstaand werden gezien, waarvan op basis van energieverbruik de leegstand verworpen zou moeten worden.



Figuur d – Energieverbruik bij de langdurig leegstaande monumentale objecten.

Op vier gevallen na, was voor alle verblijfsobjecten die alleen door het veldwerk als leegstaand werden gezien (N=27) volgens de WOZ een gebruiker bekend. Wanneer ook werd gekeken naar de andere registers, waren 7 (26%) monumentale objecten volgens het BRP bewoond, 5 (19%) economisch actief volgens het HR en was 1 (4%) volgens zowel de BRP als het HR in gebruik. De overige 14 monumentale objecten (52%) koppelden weliswaar niet met een ander register, maar konden toch als niet-leegstaand worden beschouwd, omdat er een gebruiker bekend was volgens de WOZ.

Bovenstaande analyses verklaarden ongeveer 66 procent van de discrepanties (N=223). Een deel van de resterende discrepanties zou nog verklaard kunnen worden door de verschillen in peilmomenten, fouten in de basisregistraties of problemen bij het koppelen van de data.

7.3 Conclusies

- De RCE-gebruiksfuncties sluiten niet goed aan op die van de BAG of DUWOZ.
- Bij het veldwerk – uitgevoerd in Noord-Brabant en Zeeland voor niet-woningen – werden vaak andere monumentale objecten als leegstaand aangewezen dan bij de administratieve leegstandsbepaling. Voor een groot deel hiervan zijn verklaringen te benoemen.
- Bij een verschil tussen het veldwerk en de Leegstandsmonitor stond het object in 88 procent van de gevallen volgens het veldwerk niet leeg en volgens de Leegstandsmonitor wel. Bij een klein deel van deze gevallen bleek het mogelijk de leegstand alsnog administratief uit te sluiten, doordat er sprake was van een – bij leegstand – relatief hoog energieverbruik.
- In de gevallen waarbij het monumentale object volgens het veldwerk leegstond maar volgens de Leegstandsmonitor niet, werd dit meestal veroorzaakt doordat er in de WOZ een gebruiker werd gevonden. In het omgekeerde geval (volgens de Leegstandsmonitor leeg; volgens het veldwerk niet-leeg), was de oorzaak meestal dat volgens de WOZ de gebruiker onbekend was.

8. Praktijktoets Woningen

Voor betrouwbare cijfers over leegstand bij woningen is het van belang zeker te weten dat het woningen zijn én dat ze werkelijk leegstaan. Dit lijkt echter niet altijd zo te zijn. Zo zijn gemeenten met een hoog percentage leegstaande woningen volgens de basisregistraties vaak toeristische gemeenten. Dit doet vermoeden dat onder de 'leegstaande woningen' in die gemeenten veel woningen gebruikt worden voor recreatie of vakantieverhuur, waardoor er geen sprake is van echte leegstand. Om de cijfers over leegstand bij woningen te verbeteren is er gekeken naar mogelijkheden om hierover meer zekerheid te krijgen. Daarnaast is er veldwerk uitgevoerd in vijf gemeenten in de provincie Groningen en in de gemeenten Valkenburg aan de Geul en Schiermonnikoog om te toetsen of de administratieve leegstand van woningen overeenkomt met wat er in de praktijk wordt waargenomen.

8.1 Methode

8.1.1 Definitie

In de BAG wordt op basis van vergund gebruik een onderscheid gemaakt tussen verblijfsobjecten met de gebruiksfunctie 'wonen' en verblijfsobjecten met de gebruiksfunctie 'logies'. Bij de start van de BAG was het niet voor alle gemeenten helder hoe recreatiewoningen in het register opgenomen moesten worden. Een deel van de gemeenten heeft toen recreatiewoningen en stacaravans de gebruiksfunctie 'wonen' gegeven. Daarmee werden dergelijke recreatieve verblijven ten onrechte tot de woningvoorraad gerekend. Als dergelijke recreatieve verblijven tot de woningvoorraad worden gerekend zal dit hogere leegstandscijfers opleveren, omdat het verblijfsobject dan geregistreerd staat als een woning die niet bewoond wordt. Dit werd ook duidelijk bij eerder onderzoek.[50] Inmiddels is scherper gedefinieerd hoe gemeenten recreatiewoningen en stacaravans moeten registreren. Gemeenten hadden tot 1-12-2016 om dat correct te doen.[51]

8.1.2 Afbakening en verrijking met aanvullende informatie

Het voornaamste doel van deze praktijktoets was na te gaan in hoeverre de huidige leegstandsbepaling van woningen wordt beïnvloed door recreatief gebruik: woningen die wel een woonfunctie hebben maar in de praktijk recreatief gebruikt worden, en recreatiewoningen die ten onrechte als woning in de BAG staan geregistreerd.

De volgende situaties kunnen zich voordoen:

1. Het gaat volgens de BAG om een woning, en hij staat
    a. leeg
    b. niet leeg, maar het gebruik ervan staat niet geregistreerd in de BRP, HR of WOZ:
        i. ten onrechte niet (bijvoorbeeld, bij illegale bewoning en foutieve registratie)
        ii. terecht niet (bijvoorbeeld, de woning wordt gebruikt als tweede woning).
2. Het gaat volgens de BAG *niet* om een woning (bijvoorbeeld, het is een recreatiehuisje).

Het doel is om na te gaan in hoeverre het mogelijk is om categorie 1a (het is een woning en hij staat leeg) beter in kaart te brengen. Of er sprake is van categorie 1b (het is een woning en hij staat niet leeg) kan deels worden achterhaald door te kijken naar energieverbruik. Bij een woning die leegstaat verwacht je dat het energieverbruik relatief laag is. Zo niet, dan is de woning mogelijk toch op een of

[50] CBS (2014), Leegstand in Nederland anno 2013: Van krimpgebied tot dichtbevolkte Randstad.
[51] Zie toelichting in de StatLine-tabel over de woningvoorraad volgens de BAG.

andere manier in gebruik (zie Algemene Methode). Het kan dan gaan om bijvoorbeeld illegale (categorie 1b-i) of legale, niet-permanente bewoning (categorie 1b-ii). Er kan op basis van energieverbruik geen onderscheid gemaakt worden tussen i en ii.

Verder kan het zijn dat het gebruik van een leegstaande woning niet aantoonbaar is, omdat het energieverbruik niet fors genoeg is om de drempelwaarde te overstijgen. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren bij een woning die alleen in de zomer wordt gebruikt als vakantiewoning. Daarnaast levert de koppeling met energieverbruik voor recreatiewoningen in recreatieparken vaak geen inzicht in hun gebruik: het energieverbruik wordt daar vaak niet apart per huisje geregistreerd.

Om na te gaan of sommige 'woningen' eigenlijk recreatiewoningen zijn (categorie 2) is gebruik gemaakt van het *TOP10NL*-bestand en het *Bestand Bodemgebruik*. Lag het object volgens (een van) deze bronnen in een recreatiegebied,[52] dan betrof het volgens de huidige leegstandsbepaling een recreatiewoning. Van de objecten in het TOP10NL-bestand kon bijna alles (96%) in de BAG worden teruggevonden; bij de overige objecten ging het om stand- of ligplaatsen. Van de objecten in het Bestand Bodemgebruik koppelde nagenoeg alles (100%) met de BAG.

8.1.3 Afbakening en koppeling met het veldwerk

Om de geregistreerde leegstand te vergelijken met de situatie in de praktijk is eerst gebruik gemaakt van het onderzoek dat het onderzoeksbureau KAW heeft uitgevoerd in opdracht van de gemeenten De Marne, Eemsmond, Delfzijl, Appingedam en Loppersum, de provincie Groningen, Nationaal Coördinator Groningen en de woningcorporaties in de genoemde gemeenten. In dit onderzoek is door middel van veldwerk nagegaan in hoeverre woningen die volgens de BRP niet bewoond worden, in de praktijk toch in gebruik zijn. De resultaten van dit onderzoek zijn inmiddels gepubliceerd. Bevindingen van KAW zijn in deze praktijktoets vergeleken met de administratieve leegstand volgens de Leegstandsmonitor.

Aanvullend is door het CBS zelf ook deskresearch gedaan voor de Limburgse gemeente Valkenburg aan de Geul en het eiland Schiermonnikoog. De gemeenten Valkenburg aan de Geul en Schiermonnikoog zijn toeristische gemeenten. Voor administratief leegstaande woningen is daarbij meer in detail nagegaan wat de reden kan zijn geweest dat er volgens de basisregistraties geen gebruik is. Ook is nagegaan in hoeverre het aannemelijk is dat administratief leegstaande woningen ook werkelijk leegstonden, of dat ze op een andere manier werden gebruikt, bijvoorbeeld voor vakantieverhuur.

8.1.4 Veldwerk Groningen

Het KAW heeft een bestand aangeleverd met daarin alle administratief leegstaande woningen in de gemeenten Appingedam, De Marne, Delfzijl, Eemsmond en Loppersum (N=1.956). Volgens de definitie die KAW hanteert zijn administratief leegstaande woningen, woningen waarvoor geen BRP-inschrijving in de betreffende gemeente is. In augustus 2017 is nagegaan of deze woningen werkelijk leegstonden en, zo niet, op welke wijze ze dan gebruikt werden. Het veldwerkbestand van de KAW werd gekoppeld aan het werkbestand van het CBS (zie Algemene Methode), met woningen volgens vergund verbruik volgens de BAG (koppeling 91%). Niet-gekoppelde records hadden geen uniek vbo-id meegekregen van KAW (N=29), behoorden niet tot de leegstandspopulatie (zoals recreatiewoningen), of betroffen nieuwbouwwoningen (bouwjaar 2017), waardoor ze op de

[52] Volgens TOP10NL was sprake van een recreatiegebied bij een bungalowpark, camping/kampeerterrein, caravanpark, recreatiegebied, of woonwagencentrum; volgens Bestand Bodemgebruik bij een park, dagrecreatie of verblijfsrecreatie.

peildatum nog niet geregistreerd waren. Na koppeling bleven er 1.770 verblijfsobjecten in het onderzoeksbestand over (tabel A).

In het huidige leegstandsonderzoek was de peildatum 1 januari 2017. Omdat de peilmomenten van het huidige leegstandsonderzoek en het onderzoek van KAW verschilden, was het alleen zinvol de KAW-objecten te bekijken die noch in augustus, noch op 1 januari 2017 een BRP-inschrijving kenden. Analoog met de algemene leegstandsbepaling van de huidige Leegstandsmonitor, is voor deze populatie (N=1.128) vervolgens gekeken naar aanwijzingen voor gebruik van de woning in het HR of de WOZ.

Tabel A - Woningen in het veldwerkbestand naar gemeente, uitgesplitst naar bewoning volgens BRP. De woningen zijn onbewoond volgens de KAW in augustus 2017, maar niet altijd volgens het CBS op peildatum 1 januari. Alleen de objecten die ook volgens het CBS onbewoond waren (onder 'nee') zijn verder meegenomen in het onderzoek.

	Object bewoond volgens BRP (CBS)		**Totaal**
	Nee	Ja	
Appingedam	97	155	252
De Marne	149	61	210
Delfzijl	506	258	764
Eemsmond	244	89	333
Loppersum	132	79	211
Totaal	**1.128**	**642**	**1.770**

8.1.5 Veldwerk Valkenburg aan de Geul

In Valkenburg aan de Geul zijn volgens de BAG meer dan achtduizend woningen en van deze woningen staan er 362 leeg (4%). Aangezien we bij de eerdere praktijktoetsen hebben gezien dat veel objecten onterecht als leegstaand werden gezien omdat er geen mogelijkheid was tot koppelen met de WOZ, is de leegstand ook berekend exclusief 'WOZ-onbekend' (in de meeste gevallen omdat er geen koppeling was met de WOZ-bestanden). Wanneer deze objecten werden uitgesloten, dan ging het nog om 7.809 woningen, waarvan er 285 leegstonden (4%). Woningleegstand naar wijk, en voor Valkenburg ook nog naar buurt, is weergegeven in tabel B.

Tabel B – Percentage leegstaande woningen in Valkenburg aan de Geul, inclusief en exclusief WOZ onbekend.

	Percentage leegstaande woningen inclusief WOZ onbekend	Percentage leegstaande woningen exclusief WOZ onbekend
Wijk 00: Valkenburg	6%	5%
Broekhem Noord	4%	4%
Broekhem Zuid	2%	2%
De Heek	16%	16%
Emmaberg	5%	3%
Euverem	0%	0%
Hekerbeek	3%	2%
Plenkert	17%	13%
Valkenburg (centrum)	8%	6%
Wijk 01: Houthem - Sint Gerlach	4%	3%
Wijk 02: Schin op Geul-Oud Valkenb.	5%	4%
Wijk 03: Sibbe - IJzeren	3%	2%
Wijk 04: Berg en Terblijt - Vilt	2%	2%
Wijk 05: Walem	6%	6%
Totaal Valkenburg aan de Geul	**4%**	**4%**

Tabel B laat zien dat het interessant is om verder in te zoomen op de toeristische plaatsen Schin op Geul en het centrum van Valkenburg. Daar gaat het om een substantieel aantal woningen die leegstaan en een relatief hoog leegstandspercentage. Voor deze woningen is met behulp van *Google Streetview* en bezoek ter plekke nagegaan of er informatie kon worden teruggevonden over mogelijke verhuur als vakantieverblijf.

8.1.6 Veldwerk Schiermonnikoog

Op het Waddeneiland Schiermonnikoog zijn volgens de BAG ruim vijfhonderd woningen (N=534). Daarvan staan er 33 leeg (6%). Voor de leegstaande objecten die, op 11 objecten na, een onbekend WOZ-gebruik hebben, wordt nagegaan waarom deze volgens de huidige leegstandsbepaling leegstaan.

8.2 Resultaten

8.2.1 Gebruiksfunctie

Van de ruim 140 duizend woningen die volgens de huidige leegstandsbepaling op 1 januari 2017 in Nederland leegstonden (zie Algemene Methode, tabel Ia), stonden er een jaar eerder bijna 100 duizend ook leeg: de langdurig leegstaande woningen.

Om te bepalen of er woningen bij waren die wel werden gebruikt, maar waarvan het gebruik – terecht of onterecht – niet geregistreerd was (categorie 1b), werd eerst gekeken naar energieverbruik. Als bij langdurig leegstaande woningen wordt uitgegaan van een energieverbruik van maximaal 10 procent van vergelijkbare maar bewoonde woningen (zie Algemene Methode), dan leken iets meer dan 30 duizend van de langdurig leegstaande woningen (32% van het totaal) tóch op een of andere manier in gebruik te zijn. In de resterende 68 procent van de leegstaande woningen kon er, naast feitelijke leegstand, sprake zijn van een laag energieverbruik om andere redenen, maar ook van het ontbreken van energiegegevens. Dit komt bijvoorbeeld voor als er geen energieaansluiting is gevonden voor een bepaald adres omdat de adresnotatie van de BAG en de energiebedrijven verschilden, of omdat er geen aparte aansluiting voor energie was.

De populatie langdurig leegstaande woningen zonder energieverbruik is nader bekeken. De verwachting was dat er op 1 januari 2017 geen recreatiewoningen en stacaravans meer als woning in de BAG zouden zijn opgenomen (categorie 2), maar of dat ook werkelijk zo was, is eerst onderzocht met behulp van gegevens uit de DUWOZ en de bronnen *TOP10NL* en *Bestand Bodemgebruik*. Als een object volgens een of meer van deze bronnen een recreatiewoning of woning-met-logies betrof, of op een recreatieterrein stond, werd verondersteld dat het niet om een woning ging en werd het niet als leegstaande woning beschouwd. In het bronbestand bleken er in Nederland bij elkaar toch nog rond de 5800 van dergelijke woningen te zijn.[53] Dat was ruim 9 procent van alle langdurig leegstaande woningen met een laag energieverbruik. Het grootste deel hiervan bevond zich in de gemeenten Rotterdam, Ede en Lelystad, met Ede als uitschieter. In de gemeente Ede stond op 1 januari 2017 84 procent (2627) van de leegstaande-woningen-met-laag-energieverbruik in een recreatiegebied. Ook in andere gemeenten kwamen dergelijke hoge percentages voor, zoals Lelystad, Voorst en Schouwen-Duiveland met respectievelijk 77, 78 en 72 procent (N=398; N=285; N=236). Bij de gemeente Ede viel op dat, in januari 2017, 2.085 van de langdurig leegstaande-woningen-zonder-energieverbruik zijn 'onttrokken' en dat daarvan 2.040 van in een recreatiegebied stonden. Dit wijst erop dat het met name om recreatiewoningen of stacaravans ging, die aanvankelijk ten onrechte tot de woningvoorraad werden gerekend.[54]

Als leegstaande woningen die worden gebruikt voor vakantieverhuur (categorie 2) of een laag energieverbruik hebben (categorie 1b) *niet* meer als leeg worden gezien, dan zakt de leegstand onder woningen voor heel Nederland van 1,3 naar 0,8 procent (tabel C).[55] Onder de verschillende gemeenten is vooral Ede opvallend, die van een leegstandspercentage van 6,7 naar 1 zakt. Ook dat van Rotterdam zakt aanzienlijk als we de woningvoorraad scherper afbakenen volgens de hierboven beschreven methode: namelijk van bijna 2,5 naar 1,2 procent. Als rekening gehouden wordt met zowel recreatie als energieverbruik, hebben slechts enkele, vooral toeristische, gemeenten nog een

[53] De indicatoren voor recreatief gebruik in het basisbestand bleken niet allemaal even effectief. Met behulp van Bestand Bodemgebruik kon 96 procent van de vermoedelijke recreatiewoningen in het basisbestand worden geïdentificeerd, met Top10NL 55 procent, met DUWOZ 16 procent en de Woning-met-logies 0 procent.

[54] Dit geldt mogelijk ook voor Lelystad (oktober 2017) en Schouwen-Duiveland (augustus 2017): zie Statline-tabel.

[55] Daarnaast heeft een klein deel van de leegstaande woningen (1.450) volgens de DUWOZ een andere gebruiksfunctie dan wonen. Wanneer deze woningen als niet-leeg worden gezien, dan zakt het leegstandspercentage nog iets, maar zó weinig dat het afgerond nog steeds 0,9 procent is.

relatief hoog leegstandspercentage, namelijk 3 procent of hoger: Schiermonnikoog, Vlagtwedde en Ameland.

Als de objecten waarvoor het niet bekend is of er fiscaal gebruik is volgens de WOZ, níet meer als leegstaand worden gezien, dan is het beeld anders. Toeristische gemeenten laten dan geen hoge woningleegstand meer zien. Wanneer objecten waarbij recreatie, energieverbruik én onbekend gebruik volgens de WOZ, als zijnde niet leegstaand worden gezien dan blijkt dat er ruim 0,3% van de woningen leegstaat. Evenals bij de andere praktijktoetsen wordt ook hier dus duidelijk dat de aanname van leegstand bij WOZ-gebruik onbekend een grote impact heeft op de resultaten. Veldwerk in Valkenburg en Schiermonnikoog zal moeten uitwijzen of het verstandig is om woningen waarvoor het WOZ-gebruik onbekend is, niet meer als leegstaand te beschouwen.

Tabel C – De invloed van correcties op leegstandscijfers.

Langdurige leegstand woningen	**1,3%**
+ alleen woningen met energieverbruik met drempelwaarde tot 20%	0,9%
+ alleen woningen met energieverbruik met drempelwaarde tot 10%	0,9%
+ alleen woningen met energieverbruik met drempelwaarde tot 5%	0,9%
+ exclusief vermoedelijke recreatiewoningen	0,8%
+ exclusief woningen met WOZ-gebruik onbekend	0,3%

8.2.2 Veldwerk Groningen

De leegstandstoetsing is alleen op de woningen gedaan die door zowel het CBS als KAW als onbewoond werden gezien (N=1.128). Volgens de huidige leegstandsbepaling hoeven deze woningen niet altijd leeg te staan: als er een koppeling met het HR heeft plaatsgevonden of er is volgens de WOZ een gebruiker bekend, dan staat de woning administratief niet leeg. Tabel D laat de verschillen en overeenkomsten tussen de leegstandsbepaling en de veldwerkresultaten zien. Van alle onderzochte objecten waren 173 woningen volgens beiden in gebruik (niet leeg): voor deze woningen was in de meeste gevallen een gebruiker bekend via de WOZ en in een aantal gevallen via het HR. Een groter aantal woningen (N=440) was, volgens zowel het veldwerk als de huidige leegstandsmonitor, leeg. In de meeste gevallen bleek er ook volgens de WOZ geen gebruiker bekend te zijn. De aanvullende koppelingen met WOZ en HR, naast de BRP, lijken dus een toegevoegde waarde te hebben voor de leegstandsbepaling.

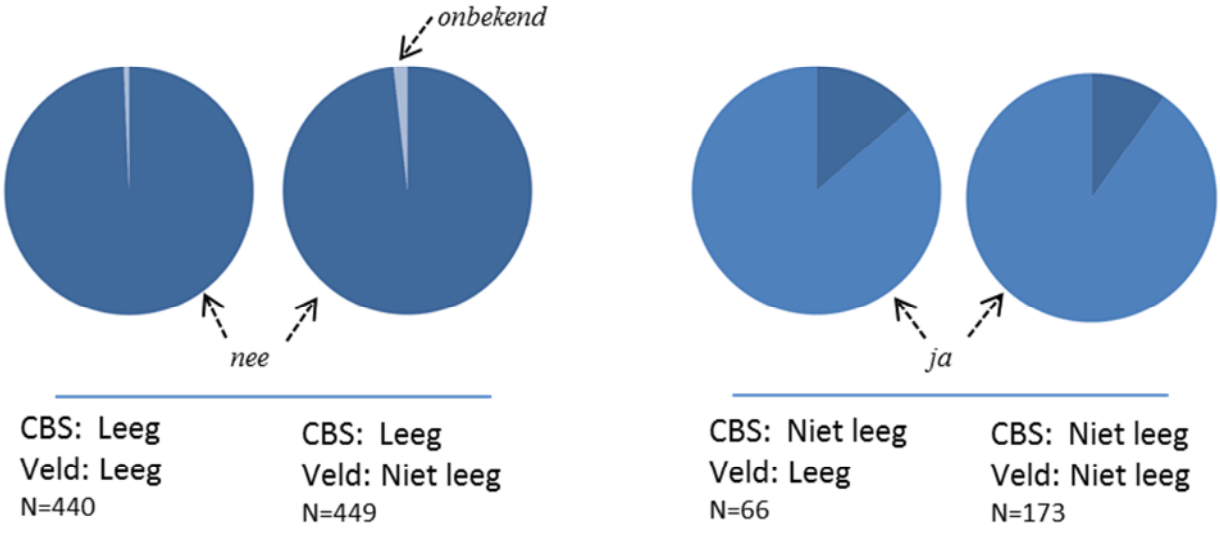
Tabel D – Leegstand volgens Leegstandsmonitor en veldwerk.

Aantal	**Leegstandsmonitor (CBS)**	
Veldwerk	Leeg	In gebruik
Leeg	440	66
In gebruik	449	173

Percentage	**Leegstandsmonitor (CBS)**	
Veldwerk	Leeg	In gebruik
Leeg	39	6
In gebruik	40	15

Er waren echter ook enkele discrepanties waarneembaar. Voor 449 woningen bleek het veldwerk gebruik te laten zien, terwijl het volgens de Leegstandsmonitor om een leegstaande woning ging. KAW heeft van 59 procent (N=266) het alternatieve gebruik opgegeven. Hieruit bleek dat 120 van de 449 woningen gesloopt waren. Het is dan ook logisch dat het veldwerk hier geen gebruik heeft aangetroffen. Deze 120 woningen zouden dus eigenlijk een consistent beeld moeten hebben opgeleverd met de huidige leegstandsbepaling: namelijk niet in gebruik. Daarbij geldt ook dat een derde van de woningen die volgens het veldwerk zijn gesloopt, ook volgens het CBS in 2017 zijn onttrokken.

Verder is voor 50 van de 449 woningen aangegeven dat deze bewoond zijn. Bij slechts één woning lijkt het om vakantieverhuur te gaan. De bewoonde woningen volgens het veldwerk werden overigens bijna allemaal door de WOZ als een hoofdwoning gezien waarvoor geen gebruik is vastgesteld. Er waren maar weinig gevallen die niet koppelden met WOZ. Het is op dit moment niet vast te stellen of de 50 hoofdwoningen op 1 januari ook al bewoond waren en de registratie in de registers dus niet klopte, of dat deze woningen op 1 januari leegstonden en in de daaropvolgende maanden een bewoner hebben gekregen.

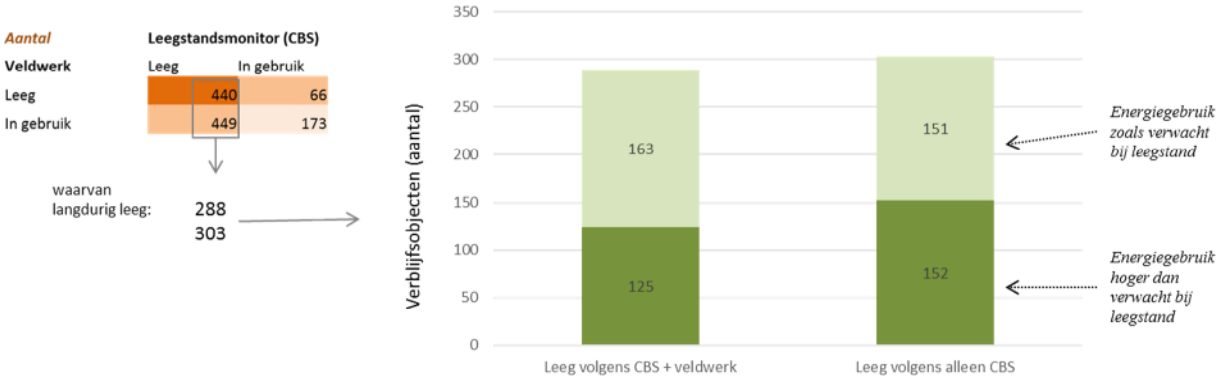


Figuur b – Leegstandsbepaling naar WOZ-gebruik voor Leegstandsmonitor ('CBS') en veldwerk. In de WOZ kan een gebruiker geregistreerd staan ('ja'), of geen gebruiker ('nee'), of het kan onbekend zijn of er een gebruiker is ('onbekend'). Als er een gebruiker geregistreerd staat, is het verblijfsobject volgens de WOZ niet leegstaand.

Andersom kwam ook voor, maar in mindere mate: 66 woningen werden enkel door KAW als leegstaand gezien. Hiervan kenden 57 een gebruiker volgens de WOZ. In een enkel geval ging het om frictieleegstand of een verbouwing, maar over het algemeen was niet aangegeven waarom er leegstand geconstateerd was. Het CBS ziet bij vrijwel al deze woningen 'gebruik' volgens de WOZ en dan voornamelijk gebruik als 'woning dienend als hoofdverblijf'. De woningen die volgens de WOZ niet in gebruik waren, waren dat volgens het HR wel. Ook voor deze woningen is niet bekend of ze ook al bewoond waren op 1 januari of pas in de maanden erna.

Naast WOZ-gebruik kan wellicht het energieverbruik van de langdurig leegstaande woningen inzicht geven in de oorzaak van de overschatting van de leegstand (figuur c). Van de 449 woningen die enkel

door het CBS als leegstaand werden gezien, stonden er 302 langdurig leeg. Van de helft lijkt de leegstand verworpen te kunnen worden op basis van energieverbruik met drempelwaarde 10 procent. Echter, van de woningen die door zowel het CBS als het veldwerk als leeg worden gezien, zou van 43 procent de leegstand verworpen kunnen worden op basis van energieverbruik. Energieverbruik lijkt hier dus niet sterk te kunnen helpen bij het onderscheiden van leegstand en gebruik. Een hogere drempelwaarde laat een vergelijkbaar beeld zien.



Figuur c – Energieverbruik bij de langdurig leegstaande woningen.

Ook woningen zonder BRP-inschrijving, die leegstaan volgens het veldwerk maar niet volgens de huidige leegstandsbepaling, zijn nader onder de loep genomen (N=66). Het grootste deel daarvan (57 ofwel 86%) bleek alleen volgens de WOZ in gebruik en de rest was ingeschreven in het handelsregister.

Naast de standaardanalyses, hebben we gekeken naar het voorkomen van objecten met woonfunctie die eigenlijk geen woning zijn maar als recreatiewoning geregistreerd hadden moeten staan (categorie 2). De frequentie hiervan in het onderzoeksgebied viel echter mee: maar 14 woningen bleken in een recreatiegebied liggen. Van de woningen die alleen door het CBS als leegstaand werden gezien, waren het er zelfs maar 3.

8.2.3 Veldwerk Valkenburg

In het veldwerk Groningen waren nauwelijks leegstaande woningen aangetroffen die administratief leegstonden, maar in de praktijk gebruikt werden voor vakantieverhuur. Om te zien of dit in meer toeristische gebieden wellicht anders was, is ook nog veldwerkonderzoek gedaan in Valkenburg aan de Geul, specifiek in de wijk Schin op Geul en de buurt Valkenburg-centrum. Daarbij is, volgens de in paragraaf 1.2.1 genoemde indicatoren, voor alle leegstaande woningen onderzocht of er aanwijzingen waren dat het eigenlijk recreatiewoningen betroffen in plaats van woningen, of woningen die in de praktijk voor vakantieverhuur gebruikt werden (zie paragraaf 1.2.1). Dit bleek niet het geval te zijn. Ook zijn er in deze gemeente geen woningen gedurende 2017 onttrokken, omdat ze onterecht als woning in de BAG zouden hebben gestaan.

In Valkenburg-centrum stonden in totaal 155 woningen leeg: 118 daarvan lieten na koppeling met de WOZ geen gebruik zien; bij de resterende 37 was geen WOZ-koppeling mogelijk. Bij laatstgenoemde objecten viel het overigens op dat het daarbij vaak ging om leegstaande objecten in een pand waarin een ander verblijfsobject wel koppelde aan WOZ. In veel gevallen kwam het hierbij voor dat er én een BRP-inschrijving én een HR-inschrijving was op een object, anders dan wonen. Dit waren vaak cafés, restaurants en winkels in toeristische straten. Voor de woningen die wel koppelden maar volgens de WOZ geen gebruik zouden hebben, bleek het ook vaak om gevallen te gaan waarbij

binnen één pand zowel verblijfsobjecten zitten met een woonfunctie, als met een horeca- of winkelfunctie. Bij deze woningen leek het dus niet te gaan om leegstand, maar om een afwijkende objectafbakening in de BAG (ten opzichte van de WOZ en BRP). Daarnaast ging het in veel gevallen om feitelijk leegstaande woningen die te koop stonden of gerenoveerd werden. In slechts enkele gevallen leken leegstaande woningen verhuurd te worden voor logies.

In Schin op Geul stonden 33 woningen leeg: 24 lieten na koppeling met de WOZ geen gebruik zien en bij 9 was geen WOZ-koppeling mogelijk. Voor de 9 objecten zonder WOZ-koppeling zie je, ook in Schin op Geul, dat het vaak gaat om objecten binnen eenzelfde pand waarbij een ander verblijfsobject in hetzelfde pand wel koppelde aan de WOZ. Ook hier kwam het vaak voor dat er én een HR- én een BRP-koppeling was op het verblijfsobject waar een café of restaurant gevestigd is. Daarnaast bleek ook dat er vaak sprake was van, oorspronkelijk, twee verblijfsobjecten die samengevoegd waren tot één woning, maar in de BAG nog als twee woningen geregistreerd stonden. Voor woningen die wel koppelden met de WOZ maar geen gebruik lieten zien volgens dit register, bleek het in de helft van de gevallen inderdaad om woningen te gaan die toentertijd te koop en leeg stonden. In de andere helft van de gevallen ging het om samenvoegingen en dergelijke. De aanname dat woningen leegstaan als het gebruik volgens de WOZ onbekend is, houdt dus noch voor Valkenburg-centrum, noch voor Schin op Geul stand.

Voorts is er nog een blik geworpen op de niet-woningen in de gemeente Valkenburg aan de Geul. Ook bij de leegstaande niet-woningen bleken combinaties van gebruiksfuncties vaak een rol te spelen: ook hier was vaak sprake van één pand met meerdere verblijfsobjecten, waarbij een deel wonen betrof en een deel een ander soort gebruik, zoals horeca, winkel of kantoor.

8.2.4 Veldwerk Schiermonnikoog

Voor de leegstaande woningen op Schiermonnikoog is een vergelijkbare analyse gedaan als voor de gemeente Valkenburg. Voor de leegstaande woningen is bekeken of ze al dan niet behoren tot een pand waarin ook verblijfsobjecten zijn die wel gebruikt worden, al dan niet voor wonen. Net zoals voor de leegstaande woonobjecten in Schin op Geul (zie vorige paragraaf) zien we inderdaad ook hier gevallen waarbij twee of meer verblijfsobjecten behoren tot eenzelfde pand, waarin zowel gewoond wordt als economische activiteiten plaatsvinden. De BRP-inschrijving vindt dan plaats op hetzelfde verblijfsobject als waar bijvoorbeeld een winkel, hotel of restaurant gevestigd is. Relatief iets vaker dan in Valkenburg aan de Geul kwam het voor dat er appartementen c.q. kamers werden aangeboden voor *bed and breakfast,* maar dit leek niet de belangrijkste oorzaak te zijn voor de administratieve leegstand op Schiermonnikoog.

8.3 Conclusie

- Er lijken nog enkele gemeenten te zijn die ten onrechte recreatiewoningen als woning laten meetellen met de woningvoorraad in de BAG. Hierdoor wordt het leegstandscijfer in die gemeenten ten onrechte relatief hoog. Bij een deel van deze gemeenten is dit in de loop van 2017 alsnog gecorrigeerd.
- Om te bepalen of objecten met woonfunctie voor vakantieverhuur of op een andere manier gebruikt worden, is ook energieverbruik geanalyseerd. Wanneer dit wordt meegenomen lijkt ongeveer een derde van de woningen toch gebruikt te worden. Het maakt daarbij niet veel uit welke van de verschillende energiedrempelwaarden zijn gebruikt. Wanneer woningen worden uitgesloten waarvoor er indicatoren zijn die wijzen op recreatief gebruik of waar

energieverbruik is dan lijkt er vooral in de toeristische gebieden nog sprake te zijn van hoge woningleegstand.

- De hoge woningleegstandscijfers van toeristische gebieden lijken te worden veroorzaakt door het als leegstaand meetellen van objecten waarvoor het WOZ-gebruik onbekend is. Voor twee toeristische gebieden is bekeken wat er precies aan de hand is bij onbekend WOZ gebruik: Is er nog samenhang met gebruik ten behoeve van vakantieverhuur of is er iets anders aan de hand?
- Volgens het veldwerkonderzoek in Valkenburg aan de Geul en op Schiermonnikoog waren de leegstandscijfers niet gerelateerd aan recreatief gebruik. Wel bleek er vaak sprake te zijn van een pand met meerdere verblijfsobjecten, waarbij een deel wonen betrof en een deel winkel, kantoor of horeca. Inschrijvingen in zowel de BRP als het HR vonden dan plaats op één adres, waardoor geen koppeling mogelijk was met het verblijfsobject waar daadwerkelijk werd gewoond of waar economische activiteiten plaatsvonden. Dit speelde met name voor de verblijfsobjecten waar geen WOZ-koppeling mogelijk was, maar ook voor verblijfsobjecten waar op het eerste gezicht geen gebruik volgens de WOZ geconstateerd is. Overigens zijn deze verblijfsobjecten soms wel, maar soms ook niet bereikbaar via een aparte ingang. Bij WOZ-'onbekend' mag dus niet zonder meer worden verondersteld dat een object leegstaat.
- In Groningen speelde ook renovatie en sloop een rol: een deel van de verblijfsobjecten die een discrepantie lieten zien tussen veldwerk en administratieve leegstand werd gesloopt of gerenoveerd. Dit gegeven verklaart dus al deels de discrepanties in deze toets.
- Ook bleken leegstaande woningen soms een verblijfsobject te betreffen dat met een ander verblijfsobject was samengevoegd tot één nieuwe woning. Hier was mogelijk sprake van een vertraging van het aanpassen van de registratie.

9. Praktijktoets Buitengebied

Er is brede maatschappelijke behoefte aan toegankelijke informatie over agrarisch vastgoed: In hoeverre is er leegstand of is leegstand te verwachten ('vrijkomende agrarische bebouwing')? De veronderstelling is dat er agrarisch vastgoed vrijkomt, omdat op (middel)lange termijn veel boeren zullen stoppen. In combinatie met de doorzettende schaalvergroting van agrarische bedrijven heeft dat tot gevolg dat er voor veel verouderde (mogelijk asbesthoudende) agrarische gebouwen op termijn geen bestemming meer is.

De cijfers in de Leegstandsmonitor gaan over de administratieve leegstand die uit de gecombineerde databronnen naar voren komt. In de Praktijktoets Buitengebied, uitgevoerd door het Kadaster, is onderzocht in hoeverre deze administratieve cijfers bruikbaar zijn om meer grip te krijgen op de problematiek van leegstand in het buitengebied:

1. Agrarisch vastgoed is nu niet apart te onderscheiden in de monitor. In hoeverre kan aanvullende informatie over agrarische activiteit in het landelijk gebied of uit bestemmingsplannen helpen om dat onderscheid toch te maken?
2. Niet al het agrarisch vastgoed is onderdeel van de monitor. Veel stallen en schuren blijven nog buiten beeld, omdat zij niet als verblijfsobject in de BAG voorkomen. Welke mogelijkheden zijn er om deze agrarische gebouwen toch op te nemen in de monitor?
3. Hoe verhoudt zich de administratieve leegstand in het buitengebied tot de feitelijke (agrarische) leegstand? Wat zijn eventuele verbetermogelijkheden voor administratieve leegstandsbepaling?

In deze praktijktoets richten we ons op de huidige (lege) agrarische bebouwing; er worden geen voorspellingen gedaan over toekomstige leegstand ('vrijkomende agrarische bebouwing' ofwel VAB).

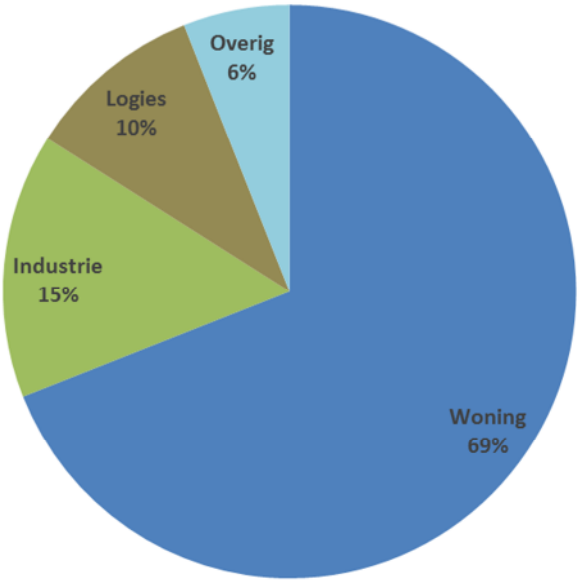
9.1 Methode

9.1.1 Definitie

Dit onderzoek richt zich op het buitengebied van de gemeente Berkelland. Berkelland is een gemeente in de Achterhoek – op de grens met Twente – in de provincie Gelderland.[56] Het buitengebied in de gemeente Berkelland is afgebakend op basis van de topografische kaart Top10NL. Deze kaart maakt het mogelijk het gebied buiten de bebouwde kommen (het buitengebied) in beeld te brengen.

Het buitengebied van Berkelland omvat volgens de BAG 4.692 verblijfsobjecten.[57] Het gezamenlijke vloeroppervlakte van deze verblijfsobjecten bedraagt ruim 1,0 miljoen m^2. Het merendeel bestaat uit woningen. Daarnaast komen objecten met een logiesfunctie (recreatiewoningen) en industriefunctie (vaak agrarisch) vaak voor.

[56] De gemeente Berkelland bestaat uit de kernen Avest, Beltrum, Borculo, Brammelerbroek, Brinkmanshoek, Broeke, De Bruil, De Haar, Eibergen, Geesteren, Gelselaar, Haarlo, Heurne, Holterhoek, Hoonte, Hupsel, Leo-Stichting, Lintvelde, Lochuizen, Loo, Mallem, Neede, Noordijk, Noordijkerveld, Olden Eibergen, Rekken, Rietmolen, Ruurlo en Veldhoek.
[57] BAG – Basisregistraties Adressen en Gebouwen. Bestand met peildatum 1 oktober 2017.



Figuur a – BAG-functies van verblijfsobjecten in het buitengebied van de gemeente Berkelland.

De verblijfsobjecten in de BAG vormen de basis voor de huidige Leegstandsmonitor. Voor het buitengebied is deze basis echter te smal. De BAG bevat namelijk ook bouwwerken die niet aan een verblijfsobject zijn gekoppeld. Dit zijn bijvoorbeeld stallen, loodsen of schuren, die juist in het buitengebied vaak voorkomen. De BAG kent 7.469 van dit soort panden in het buitengebied van Berkelland. Van deze panden is de vloeroppervlakte bij benadering te bepalen. Het aantal verdiepingen is niet bekend, maar wel de bebouwde oppervlakte van deze panden.[58] De bebouwde oppervlakte van deze panden bedraagt in totaal bijna 2,0 miljoen m^2. Dit is het dubbele van wat er aan vloeroppervlakte in verblijfsobjecten is. Dit toont aan dat een aanzienlijk deel van de bebouwing nu buiten de Leegstandsmonitor valt en de moeite waard is om verder te onderzoeken.

Benadering op basis van erven

De methodiek achter de Landelijke Monitor Leegstand is een bestandskoppeling op basis van het verblijfsobject. Panden zonder verblijfsobject en adres vallen daar dus buiten. In dit onderzoek is naar mogelijkheden gekeken om deze panden toch in het onderzoek te kunnen betrekken. Er is onderzocht of er relaties te leggen zijn op het niveau van 'erven' in plaats van individuele adressen.

Erfbenadering:

- Alle BAG objecten worden gerelateerd aan het grondperceel waarop deze objecten liggen.
- Aan de percelen wordt een eigenaar gekoppeld vanuit de Basisregistratie Kadaster (BRK) – het Kadaster registreert het eigendom op grondpercelen.
- Aan elkaar grenzende percelen van dezelfde eigenaar worden als één erf gezien.
- Op deze wijze ontstaan dus clusters van percelen en gebouwen. In veel gevallen bevat het perceel zowel verblijfsobjecten als panden. Hierdoor is er voor de meerderheid van de panden een relatie te leggen met een verblijfsobject.

Erf

Een erf is de grond (en opstallen) behorend bij en gelegen om een huis.

[58] De bebouwde oppervlakte is de 'footprint' van een gebouw. De bebouwde oppervlakte is gelijk aan het vloeroppervlak van een gebouw als dit gebouw uit één verdieping bestaat.

De basis voor de erfbenadering is het grondperceel zoals het Kadaster dat registreert.[59] Als er zowel objecten met een adres als zonder adres op hetzelfde perceel staan, worden de objecten als één geheel gezien. Op deze wijze worden de stallen en schuren van een agrarisch bedrijf bijvoorbeeld gerelateerd aan de woning op het perceel. In het onderzoek kan dan een eventuele leegstandsstatus van de woning worden overgenomen voor de overige gebouwen op het erf. Als de woning leegstaat – dat wil zeggen, er is geen registratie van bewoning volgens BRP, bedrijvigheid volgens HR of een gebruiksregistratie in de WOZ – kan deze status voor de overige gebouwen worden overgenomen. In deze toets is onderzocht of dat een valide benadering is.

Leegstandsbepaling op erfniveau

Er zijn relatief veel erven in het buitengebied die recreatief gebruikt worden (vakantiehuisjes, kampeerboerderijen, Bed & Breakfast). Ook zijn er veel erven met tweede woningen waar familieleden (kinderen/ouders) intussen zijn gaan wonen. Deze adressen zijn administratief vaak niet in gebruik, maar in de praktijk wel. Bij het bepalen van leegstand sluit een benadering op erfniveau daarom beter aan bij de realiteit in het buitengebied, dan een benadering op adresniveau. Dit was de visie zoals die door de betrokken expertgroep voorafgaand aan de praktijktoets is gedeeld. De praktijktoets moest uitwijzen of deze benadering bruikbaar is.

9.1.2 Koppeling

Ten behoeve van het onderzoek zijn verschillende bestanden gekoppeld. Zoals aangegeven is de basis voor het onderzoek een clustering van alle BAG-objecten in Berkelland naar erven. Dit basisbestand is in een aantal stappen afgebakend en verrijkt:

Stap 1: koppeling Leegstandsmonitor CBS – eigendomsgegevens Kadaster

De basisgegevens zijn afkomstig uit de (komendeLeegstandsmonitor. Deze dataset is door het Kadaster gekoppeld aan een BAG-adressenbestand met eigendomsgegevens uit de BRK. De eigendomsgegevens waren nodig om tot de gewenste erfindeling te komen. De koppeling tussen de CBS en Kadaster-gegevens bleek niet volledig: in het CBS bestand zaten 162 adressen minder en, omgekeerd, bevatte het CBS-bestand 25 adressen die niet in het BAG-BRK bestand voorkwamen. Een oorzaak was het verschil tussen de bestanden in peildatum: het CBS-bestand had als peildatum 1 januari 2017; het Kadasterbestand als peildatum 1 oktober 2017. Door fysieke (sloop, nieuwbouw) en administratieve mutaties (bijvoorbeeld, aanpassingen van gebouwoppervlakte) ontstaan in de loop van de tijd verschillen. De 25 objecten zijn daarom uit de analyse gehouden.

Stap 2: afbakening buitengebied

Dit praktijkonderzoek richtte zich op het 'buitengebied' van de gemeente Berkelland: het gebied buiten de bebouwde kom. Het buitengebied is afgebakend op basis van de topografische kaart Top10NL. Dit is een afbakening die op de kaart wordt ingetekend op basis van luchtfoto's en contouren van de bebouwde omgeving.

Stap 3: landbouwgegevens

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) heeft ten behoeve van dit onderzoek op vertrouwelijke basis landbouwgegevens beschikbaar gesteld. Deze gegevens zijn toegevoegd aan het onderzoeksbestand: ze maken het mogelijk om erven met een registratie van agrarische activiteit te

[59] Een perceel is een stuk grond waarvoor één rechtsorde geldt, dat wil zeggen dezelfde eigenaar en hetzelfde eigendomsrecht. De percelen worden geregistreerd bij het Kadaster.

onderscheiden. Dat sluit aan bij de onderzoeksvraag om agrarisch vastgoed te kunnen afbakenen. Daarnaast zijn de landbouwgegevens ook te gebruiken als indicatie voor de leegstand. Een erf waar agrarische activiteit is geregistreerd, is (administratief) niet leeg. De RVO-gegevens hebben betrekking op de landbouwtellingen van RVO/CBS (Basiskaart Agrarische Bedrijfssituatie ofwel BAB) en de I&R-registratie waarin dieraantallen zijn vastgelegd. Deze registratie is gekoppeld aan de BAG. De aanwezigheid van een agrarisch bedrijf en/of vee is op verblijfsobjectniveau en/of pandniveau vastgelegd.

Stap 4: agrarische bestemming
Om agrarisch vastgoed in het buitengebied af te bakenen is tenslotte gekeken naar de bestemmingsplannen. Bestemmingsplaninformatie is ontsloten op www.ruimtelijkeplannen.nl. Deze informatie is verwerkt in het adressenbestand en maakt het mogelijk om per erfcluster een geldende (enkelvoudige) bestemming toe te voegen. Als een erfcluster een agrarische bestemming in het bestemmingsplan heeft, wijst dat erop dat het daar aanwezige vastgoed een agrarische functie heeft of heeft gehad.

Samenvatting onderzoeksbestand
Het buitengebied van Berkelland bevatte 3.988 erven met 4.692 (BAG-)verblijfsobjecten en 7.469 panden zonder adres (tabel A, kolom BAG-BRK bestand). Om dit bestand te verrijken met leegstandscijfers werd het gekoppeld op adresniveau (verblijfsobject) met de Leegstandsmonitor. De koppeling was om verschillende redenen niet volledig (zie toelichting onder de tabel). Het uiteindelijke analysebestand bevatte hierdoor iets minder verblijfsobjecten en erven, namelijk 4.530 verblijfsobjecten, op 3.445 erven.[60]

Tabel A – Verblijfsobjecten, panden en hun oppervlakten in het buitengebied van Berkelland, na koppeling met de Leegstandsmonitor en de Basisregistratie Kadaster (BRK). Gebouwen zijn geclusterd door middel van de informatie in de BRK.

	BAG-BRK bestand	**Na koppeling CBS (analysebestand)**
Verblijfsobjecten (met vbo-id)		
Aantal	4.692	4.530
Totale oppervlakte (m^2)	1.094.227	1.060.509
Gemiddelde oppervlakte (m^2)	233	234
Panden (geen vbo-id)		
Aantal*	7.469	6.613
Totale bebouwde oppervlakte (m^2)	1.963.326	1.736.539
Gemiddelde bebouwde oppervlakte (m^2)	263	263

* Er is een aanzienlijk aantal erven waarop alleen panden zonder adres zijn geregistreerd. Vandaar dat er van de 7.469 panden, slechts 6.613 zijn opgenomen in de analyse. Voor de afgevallen panden was leegstandsbepaling met behulp van basisregisters niet mogelijk.

[60] Op deze erven stonden ook verblijfsobjecten die niet in het CBS bestand zitten. Dat waren er 103, waarmee de totale voorraad aan verblijfsobjecten op genoemde 3.445 erven, op 4.633 uitkwam. Niet alle erven hadden een verblijfsobject: op het totaal van 3.988 erven vielen er 443 buiten het analysebestand.

9.1.3 Veldwerk

Het veldwerk bestond uit deskresearch, een schouw en vervolgens een terugkoppeling van de resultaten aan de experts van de gemeente Berkelland. Voor aanvang van het veldwerk is met een expertgroep besproken wat de relevante vragen waren om te beantwoorden, gegeven de opgebouwde dataset. De expertgroep gaf aan de volgende vragen relevant te vinden:

- Staan erven waar administratief volgens zowel de leegstandscijfers van het CBS als de landbouwgegevens helemaal geen gebruik is geregistreerd, in de praktijk ook echt leeg? In dat geval zou dat een waardevolle statistiek zijn.
- Hoe is de situatie op erven waar sprake is van gedeeltelijke leegstand?
- Voor beleid is het waardevol om agrarische erven te identificeren die nu niet meer als zodanig in gebruik zijn, maar nog wel worden bewoond. Zijn deze erven te filteren uit het databestand? En is in het veldwerk te onderzoeken of er op deze erven eerder sprake is van al leegstaand agrarisch vastgoed? In de expertgroep is gesuggereerd om dit te analyseren op basis van bestemmingsplannen (een erf is niet als zodanig in gebruik, maar heeft wel een agrarische bestemming) of historische informatie uit de landbouwtelling (op het erf is in het verleden een bedrijf gevestigd geweest, maar inmiddels niet meer). De eerste suggestie is in het onderzoek verwerkt. De tweede suggestie is interessant, maar bleek buiten het kader van het onderzoek te vallen.
- In de praktijk zijn er enkele leegstandssituaties bekend. Zijn deze leegstandssituaties ook administratief leeg? Kan deze relatie helpen leegstand in de praktijk accuraat te identificeren?

9.2 Resultaten

Met de suggesties van de expertgroep is het onderzoeksbestand bewerkt en aangevuld. Het vertrekpunt was de eerder genoemde 3.445 erven in het buitengebied van de gemeente Berkelland, met daarop de eerder genoemde 4.530 verblijfsobjecten en 6.613 panden zonder adres.

9.2.1 Gebruiksfunctie

Op basis van de landbouwinformatie van de RVO en de bestemmingsplaninformatie kon een nadere beschrijving gegeven worden van de erven in het buitengebied met een agrarische functie (tabel B).

- Er zijn 699 erven in het buitengebied waarop een agrarisch bedrijf is ingeschreven volgens de landbouwtelling (zie rij 3). Dat betreft dan ongeveer 20 procent van het totale aantal erven in het buitengebied. Zoals verwacht mag worden, staan er op deze erven relatief veel panden (schuren, stallen etc). Van dit aantal panden is 40 procent te vinden op erven met een agrarisch bedrijf.
- Het aantal erven waarop vee is geregistreerd, bedraagt 591 (rij 4.). Hoewel op de meeste van deze erven ook een agrarisch bedrijf is ingeschreven, zijn er ook 125 erven met vee zonder agrarisch bedrijf. Dat kan gaan om hobbyboeren, maar het komt ook voor dat het erf met vee wel onderdeel is van een agrarisch bedrijf, maar dat de inschrijving van dat agrarische bedrijf elders is (op een woonadres, of op een ander erf).
- Er zijn 1.096 erven met een agrarische bestemming volgens het bestemmingsplan (rij 5). In de regel gaat dit om erven met (voorheen) een agrarische functie. Op bijna 300 van deze erven is geen agrarisch bedrijf of vee geregistreerd volgens de Landbouwtelling. Omgekeerd komen erven met een agrarisch bedrijf of vee zonder een agrarische bestemming bijna niet voor (< 2%).

Tabel B – Onderzoeksbestand leegstand buitengebied

		Aantal erven	Panden los van vbo/adres
1	Totaal aantal	3.445	6.613
2	Totaal gebouwoppervlakte m^2	2.797.048	1.736.539
3	Erven met agrarisch bedrijf (aantal)	699	2.467
4	Erven + vee geregistreerd	591	2.253
5	Erven met agrarische bestemming volgens bestemmingsplan	1.096	3.259

Leegstand

Volgens de Leegstandsmonitor zijn er in het buitengebied van Berkelland 399 administratief leegstaande verblijfsobjecten gevonden, op 224 erven (tabel C, rij 3): dat wil zeggen, dat voor deze objecten geen indicaties voor gebruik werden gevonden in de BRP, het HR en de WOZ.

Tabel C – Kenmerken onderzoeksbestand leegstand buitengebied, na koppeling CBS-regisiters

		Aantal erven	Panden zonder vbo/adres	Aantal vbo's
1	Totaal aantal	3.445	6.613	4.530
2	Totaal gebouwoppervlakte m^2	2.797.048	1.736.539	1.060.509
3	Percentage lege verblijfsobjecten volgens CBS	224 (7%)	465 (7%)*	415 (9%)
4	Percentage volledig lege erven	69 (2%)	76 (1%)	92 2%)

*Panden (schuren, stallen) op erven waar administratieve leegstand is geconstateerd

- Op 39 van deze (voornoemde 224) erven is volgens de Landbouwtelling wel een agrarisch bedrijf gevestigd, en op 29 ook vee. Op 5 erven is geen agrarisch bedrijf, maar wel vee geregistreerd. Het toevoegen van de informatie uit de landbouwtelling is dus waardevol, want voor een deel van de leegstand is hiermee administratief een alternatieve gebruiksindicatie beschikbaar.
- De erfbenadering maakt duidelijk dat een deel van de administratief lege verblijfsobjecten op een erf staat waar andere objecten wel in gebruik zijn. Op het erf is bijvoorbeeld een woning of boerderij met een geregistreerde bewoner. Voor een eventueel nabijgelegen kampeerboerderij kan in de registraties echter geen gebruiker gevonden worden. Kampeerboerderijen staan administratief leeg, maar zijn in de praktijk gewoon in gebruik. Met de erfbenadering kunnen de kampeerboerderijen worden gelinked met de woning en

ook de status ‘in gebruik’ krijgen. Het aantal echt helemaal ‘lege’ erven bedraagt slechts 69 (rij 4). Hierop zijn 92 verblijfsobjecten geregistreerd.

Er is dus sprake van een aanzienlijk verschil in leegstandspercentage, afhankelijk van de gekozen benadering. Uitgaande van alle administratief lege verblijfsobjecten bedraagt de leegstand 9 procent. Dit is de benadering in de Leegstandsmonitor. Uitgaande van administratief lege erven, bedraagt het leegstandspercentage echter slechts 2 procent. De expertgroep gaf aan dat een benadering op erfniveau wenselijker is voor het buitengebied. Het grote verschil in percentages geeft het belang weer van deze keuze.

Bijvangst

Het data-onderzoek heeft inzichten opgeleverd over de BAG-informatie in relatie tot het aanwezige vastgoed in het buitengebied. De BAG hanteert definities voor objecten die in de administratie worden opgenomen. Zeker in het buitengebied zijn er echter veel bouwwerken die buiten deze definitie vallen. Deels zijn deze gebouwen wel in de Basisregistratie Grootschalige Topografie (BGT) te vinden. In Berkelland bevat de BGT in het buitengebied 213 bouwwerken die in de BAG ontbreken. Het gaat hier om bijvoorbeeld open kapschuren, opslagtanks en overige gebouwen. Daarnaast ontbreekt een onbekend aantal gebouwen in zowel de BAG als de BGT.

De vraag is in hoeverre de cijfers een goede weergave vormen van de werkelijkheid. In het veldwerk stonden de onderzoeksvragen die met de expertgroep zijn opgesteld centraal.

Met behulp van Google, Google Maps, BAG-viewer en Google Streetview is voor de meeste erven duidelijk geworden wat de situatie is. Een zoekopdracht op adres via Google maakt bijvoorbeeld vrij snel duidelijk of er sprake is van een te koop staand of recent verkocht object, of dat het gaat om een kampeerboerderij. Op online luchtfoto’s kan zichtbaar worden of sprake is van een slooppand of nieuwbouw. Erven waarover onduidelijkheid bleef bestaan, zijn bezocht. Tenslotte zijn de resultaten besproken met de gemeente.

1. Is sprake van leegstand op erven zonder administratief gebruik?
De eerste vraag is of er sprake is van leegstand op de administratief geheel lege erven. De relatie met feitelijke leegstand blijkt niet eenduidig. Er is vaak een goede verklaring te geven waarom erven administratief leeg zijn, maar van vrijgekomen agrarische bebouwing is op deze erven geen sprake.

- De administratieve leegstand bleek in een aantal gevallen om erven met (inmiddels) gesloopte gebouwen te gaan ten behoeve van de aanleg van een provinciale weg. De pandstatus in de BAG bevestigt dit. Dat ging om 8 panden en 4 verblijfsobjecten.
- Een aantal lege erven bevat recreatieve functies zoals recreatiewoningen, kampeerboerderijen/camping. Dat ging om 26 erven en 27 verblijfsobjecten.
- Enkele erven waren wel in gebruik, maar in de huidige leegstandsadministratie niet als zodanig geregistreerd. Dit ging om onder meer een agrarisch bedrijf, twee maneges, een onderwijscomplex en een sportterrein (FC Eibergen). De vraag is waarom deze activiteit kennelijk niet goed uit de verschillende administraties te halen was. Het beantwoorden van deze vraag viel echter buiten het kader van dit onderzoek.
- Enkele erven waren in ontwikkeling (nieuwbouw). Op drie erven was sprake van bouwvergunningen. Als objecten nog (nieuw) worden ontwikkeld, zijn ze administratief leeg, maar is geen sprake van vrijgekomen agrarische gebouwen.

- Enkele gebouwen stonden te koop of leken, volgens de treffers bij onder meer Funda.nl, recent verkocht. Er is dan tijdelijk geen gebruiker waardoor de erven administratief leeg zijn. Dit ging om 7 erven.
- Er waren twee monumenten administratief niet in gebruik, maar in de praktijk wel toegankelijk voor bezoek. Ook hier was geen sprake van lege agrarische gebouwen.

2. Wat is de situatie op erven met zowel administratief leegstaande als niet-leegstaande objecten?
Zoals eerder aangegeven vond de expertgroep dat leegstandsbepaling in het buitengebied bij voorkeur op erfniveau zou moeten plaatsvinden. Dat betekent dat als er op een erf een verblijfsobject administratief in gebruik is, de andere verblijfsobjecten op dit erf dezelfde status krijgen, ook als deze andere objecten administratief leeg zijn. Deze veronderstelling is steeksproefgewijs getoetst door enkele erven te analyseren die zowel lege als niet-lege objecten bevatten. De steekproef is op dezelfde wijze uitgevoerd als het onderzoek naar de administratief geheel lege erven: dus eerst deskresearch, gevolgd door een enkel bezoek ter plaatse en een bespreking van de bevindingen met de gemeente.

- In totaal waren er in Berkelland 323 administratief lege objecten op erven waar andere verblijfsobjecten wel in gebruik waren. In totaal 45 van deze lege adressen (ruim 15% van het totaal) was te vinden op het terrein van de Kazerne Eibergen. Op dit terrein was op 1 (kantoor)adres wel gebruik geregistreerd. De kazerne is ook gewoon in gebruik: de 'lege adressen' betroffen hier dus geen leegstand. De erfbenadering zou hiervoor hebben gecorrigeerd.
- In totaal 46 lege adressen bevonden zich op de recreatieve voorzieningen Eibersnest en Fontein. Dit betrof recreatiewoningen (logiesfunctie). Op in totaal 5 adressen is hier wel gebruik geregistreerd. Deze parken zijn gewoon in gebruik: de 'lege adressen' zijn geen leegstand. De erfbenadering leidt tot een beter resultaat.
- Voor de overige adressen in de steekproef zijn onder meer aangetroffen: veel logiesfuncties (kampeerboerderijen, B&B's, camping) of tweede woningen, waar familieleden wonen die nog ingeschreven staan op het hoofdadres. In sommige gevallen gaat het om bedrijfsmatig vastgoed (waterwinning, onderwijs, etcetera).
- De tijd ontbrak om alle 323 adressen (op ruim 150 erven) te onderzoeken, maar de steekproeven leken te bevestigen dat de erfbenadering tot een beter resultaat leidt.

3. Hoe is de situatie op agrarische erven waar nu alleen nog maar wordt gewoond?
Vanuit de gemeente en expertgroep is aangegeven dat het interessant is om in onbruik geraakte erven uit te kunnen lichten. Zijn er agrarische erven met veel vastgoed in de loop van de tijd buiten gebruik geraakt? Spelen daar verouderings-/leegstandsrisico's? Om deze vraag te beantwoorden zijn de erven mét een agrarische bestemming maar zónder registratie vanuit de landbouwtelling (bedrijf of vee) nader onderzocht.

- Het ging om 396 erven met 650 adressen. Hiervan waren 15 erven administratief helemaal leeg; deze zijn onder punt 1 al aan bod geweest. Op 12 erven was in één van de verblijfsobjecten leegstand geregistreerd.
- Van de ongeveer 650 adressen op deze erven hadden 425 een woonfunctie en hadden 175 een industriefunctie (in de meeste gevallen betrof het een woonboerderij die niet meer als boerderij in gebruik was). Een enkel adres had een logiesfunctie.
- Ook voor dit onderdeel was een steekproef gedaan. Deskresearch en een enkel praktijkbezoek lieten zien dat er op dit soort erven uiteenlopende andere activiteiten

plaatsvinden zoals kampeerboerderij, maneges, zorgboerderij, huis-aan-huisverkoop, zalenverhuur, buitenactiviteiten of opvang.
- Soms was er sprake van andere commerciële bedrijvigheid, zoals productieactiviteiten, transport en bouw.
- Een complicatie was nog dat de registratie van een landbouwbedrijf in de Landbouwtelling soms is gekoppeld aan het woonadres van de ondernemer, en dat die ondernemer niet op het agrarische erf zelf woont. Dat op een erf met een agrarische bestemming geen registratie van agrarische bedrijvigheid wordt gevonden, is dan geen garantie dat er geen activiteiten meer plaatsvinden.

4. Omgekeerd: hoe komen bekende leegstandssituaties terug in de administratie?
De plausibiliteitstoets leerde dat (in Berkelland) de administratieve leegstand en de leegstand van agrarische gebouwen in het buitengebied geen relatie hebben. De plausibiliteitstoets is afgerond met een omgekeerde benadering: op welke wijze kwamen enkele bij de gemeente bekende leegstandssituaties van agrarisch vastgoed in de registratie voor?

De bevindingen zijn in het volgende overzicht samengevat (tabel D). Niet één van de aangeleverde vrijgekomen agrarische gebouwen kwam ook administratief als leegstaand voor. Op de aangeleverde adressen was nog agrarische bedrijvigheid geregistreerd of werd gewoond. In de gegeven voorbeelden was dan ook geen sprake van een 'volledig leeg' erf. Het ging om situaties waarvan bij de gemeente bekend was dat de eigenaar was gestopt met zijn bedrijf en/of had aangegeven een deel van de panden te willen slopen, maar deze informatie was niet in de registraties terug te vinden.

Tabel D – Overzicht leegstandssituaties agrarisch vastgoed, waarvan het bij gemeente Berkelland bekend was dat de eigenaar was gestopt met zijn bedrijf en/of had aangegeven een deel van de panden te willen slopen. Deze informatie was niet terug te vinden in de registraties.

Voormalig varkensbedrijf, gaat binnen half jaar gesloopt worden	Niet administratief leeg, maar geen agrarische bedrijvigheid. Er wordt nog wel gewoond. Agrarische bestemming.
Voormalig varkensbedrijf, staat leeg	Registratie van akkerbouwbedrijf en 1 stuks vee. Niet administratief leeg.
Voormalig melkveebedrijf, geen dieren meer	Registratie van akkerbouwbedrijf, 30 stuks vee en geen registratie van leegstand.
Voormalig varkensbedrijf, geen dieren meer	Groot erf, oude gebouwen. Agrarische bestemming, maar geen bedrijvigheid. Geen leegstand volgens CBS
Voormalig varkensbedrijf	Inschrijving van graasdierbedrijf, registratie van 41 dieren verdeeld over drie gebouwen. Niet leeg in CBS bestand.
Voormalig rundvee	Registratie van graasdierbedrijf, registratie van 110 dieren. Niet leeg in CBS bestand.
Gemengd bedrijf geweest	Registratie van akkerbouwbedrijf. Geen vee. Staat niet administratief leeg.
Sterk vervallen oude varkensschuur, hoort bij woonbestemming	Geen leegstand, maar ook geen agrarische bedrijvigheid. Woonbestemming.
Voormalig varkensbedrijf, gaat deel slopen	Groot erf, gebouwen met jonge bouwjaren. Agrarische bestemming, maar geen bedrijvigheid geregistreerd.
Voormalig varkensbedrijf, gaat deel slopen	Erf met meerdere (oudere) panden. Geen leegstand volgens CBS maar ook geen agrarische bedrijvigheid. Woonbestemming.
Voormalig gemengd bedrijf	Erf met meerdere panden, bouwjaren van na 2000. Bestemming wonen. Geen agrarische bedrijvigheid maar ook geen leegstand

9.3 Conclusie

In het uitgevoerde praktijkonderzoek stonden drie vragen centraal.

1. Is in de Leegstandsmonitor onderscheid te maken naar vastgoed met een agrarische functie?
2. Hoeveel vastgoed blijft er buiten het beeld van de huidige Leegstandsmonitor en welke mogelijkheden zijn er om dit vastgoed daar toch onderdeel van te maken?
3. In welke mate is de administratief bepaalde leegstand representatief voor echte agrarische leegstand, en hoe kunnen mogelijke discrepanties worden verkleind?

Ad 1. Er blijkt informatie beschikbaar om bouwwerken met een agrarische functie te identificeren. Met name de informatie van RVO over agrarische activiteit lijkt waardevol. Bestemmingsplaninformatie is minder eenduidig. Het onderzoek laat bijvoorbeeld zien dat locaties met een registratie van agrarische activiteit ook een agrarische bestemming hebben. Omgekeerd is de relatie echter minder sterk. Het veldwerk laat zien dat locaties met een agrarische bestemming lang niet allemaal agrarische bedrijvigheid hebben geregistreerd, en ook niet als zodanig in gebruik zijn. Zo zijn er locaties met een agrarische bestemming, die vooral recreatief gebruikt worden.

Ad 2. Uit het onderzoek komt naar voren dat een aanzienlijke vastgoedvoorraad buiten het bereik blijft van de huidige Leegstandsmonitor. De oorzaak is dat veel vastgoed in het buitengebied bestaat uit stallen en schuren. Die staan in de BAG los van verblijfsobjecten geregistreerd en komen daardoor niet in de huidige monitor. In Berkelland staan veel van dit soort panden. De vastgoedvoorraad in het buitengebied van Berkelland is meer dan drie keer zo groot als nu in de monitor is opgenomen. De oplossing is om uit te gaan van de geïntroduceerde erfbenadering: door gebouwen per erf samen te voegen tot een samenhangend geheel, kunnen de objecten die nu buiten de monitor vallen dezelfde gebruiksstatus krijgen als de objecten die al wel in de monitor zijn opgenomen.

Ad 3. De derde vraag was of de administratieve leegstand op een adres een representatieve weergave is voor de feitelijke leegstand van vastgoed in het buitengebied. Het antwoord op deze vraag begint met het besef dat ‘leegstand’ verschillende definities kent. In de praktijktoets met de gemeente Berkelland ging de aandacht met name uit naar leegstand in de vorm van vrijgekomen agrarische bebouwing. Leegstaand agrarisch vastgoed is echter niet aangetroffen in de praktijktoets. De administratieve leegstand voor het buitengebied van Berkelland leidt dus niet naar feitelijk leegstaand agrarisch vastgoed. Dat wil echter niet zeggen dat de administratieve leegstandsbepaling niet waardevol is. Het blijkt vaak goed te verklaren waarom een erf administratief leeg is. Meestal is op de locatie geen gebruik gevonden omdat de locatie te koop staat/stond, een recreatieve functie heeft, het een monument betreft of er op de locatie wordt gesloopt of nieuw wordt gebouwd. In drie gevallen was het erf gewoon in gebruik maar was er administratief geen gebruiksstatus bekend. Er is nader onderzoek nodig waarom die gebruiksstatus daar ontbrak. De fout kan zitten in de basisregistraties.

De onderzoeksresultaten van deze praktijktoets leiden vooralsnog niet tot een aanpassing van de Leegstandsmonitor. Wel zijn aangrijpingspunten gevonden om in de toekomst agrarisch vastgoed als zelfstandige categorie op te nemen in de monitor. Met RVO wordt besproken of het mogelijk is om de landbouwgegevens landelijk ter beschikking te stellen voor deze toepassing. Ook is er een bruikbare methodiek om de panden zonder verblijfsobject onderdeel te maken van de monitor. Dit kan door middel van het clusteren van gebouwen op erfniveau. Het is de moeite waard om dit als aanvulling op de methodiek van de monitor nader te verkennen, ook als toepassing voor andere deelmarkten als zorg, onderwijs en industrie.

Inbreng expertgroep

In dit onderzoek zijn, in samenwerking met de gemeente Berkelland, twee expertbijeenkomsten gehouden, om de opzet van het onderzoek en resultaten te bespreken. In de eerste bijeenkomst, over de onderzoeksopzet, is in overleg de geïntroduceerde erfbenadering vormgegeven en zijn aanvullende databronnen in het onderzoek verwerkt. In de tweede bijeenkomst is op de resultaten gereflecteerd. De gedeelde conclusie was dat het leegstandsonderzoek op zich geen relevante informatie biedt op het thema Vrijkomende Agrarische Bebouwing. Dit is een belangrijke conclusie. Daarnaast zijn de inzichten die zijn opgedaan rond het gebruik van de RVO-gegevens en de bestemmingsplaninformatie waardevol. De gemeente Berkelland verkent of zij deze informatie zelf kan toepassen. Tenslotte is een belangrijke nuance meegegeven door de expertgroep. Dat in het onderzoek geen vrijgekomen agrarische gebouwen zijn gevonden, betekent niet dat er geen sprake is van een urgent probleem. Er is consensus dat de komende jaren nog veel boeren zullen stoppen. Dit gaat samen met functieverandering in het buitengebied. De opgave is om leegstandsproblemen te voorkomen vanuit agrarische vastgoed dat dan mogelijk in ongebruik gaat raken.

Deze leegstand moet echter op een andere manier in beeld worden gebracht. Op bovengemeentelijk niveau kan dit via data-analyse, terwijl op gemeentelijk niveau de in de expertmeeting gesuggereerde werkwijze via lokale deskundigen meerwaarde zou kunnen te bieden.

Deelnemers expertgroep

Edo Gies - Wageningen Environmental Research
Mirjam Mellink, Jeroen Aarsen en Rob Kramer - Gemeente Berkelland
Carla Snels - Gemeente Aalten
Bertus Hesselink, - voorzitter stichting kavelruil
Matthieu Zuidema en Nick van Apeldoorn - Kadaster
Ruud Benjamins - Omgevingsdienst Achterhoek
Jeroen Baltussen - RVO
Martijn Bartholomeus - RVO

10. Conclusies en aanbevelingen

Als er in de basisregistraties geen gebruik is geregistreerd, lijkt er administratief gezien sprake van leegstand. Maar is die administratieve leegstand ook representatief voor de feitelijke leegstand, zoals die op straat te zien is? Dat is de centrale vraag geweest die ten grondslag lag aan het huidige onderzoek: per vastgoedtype is in de praktijk getoetst in hoeverre de administratieve leegstand representatief is voor de werkelijkheid, zowel voor vastgoedobjecten afzonderlijk, als groepsgewijs. Deze praktijktoetsen heeft het CBS (en voor het agrarisch vastgoed het Kadaster) verricht in nauwe samenwerking met een groot aantal gemeenten en provincies, het ministerie van Infrastructuur en Milieu, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, het Kadaster en Geonovum.

10.1 Leegstand in kaart brengen met basisregistraties

Voor het vaststellen van leegstand is gebruik gemaakt van basisregistraties. De BAG met haar informatie over de landelijke gebouwenvoorraad, vormt daarvan de ruggengraat. De verblijfsobjecten zijn de sleutel waarmee de andere registraties aan de BAG worden gekoppeld. Idealiter kan worden gekoppeld aan de hand van het vbo-id. Indien deze niet beschikbaar is, worden adresgegevens gebruikt. Met behulp van de BRP wordt nagegaan of er bewoning is; met behulp van het HR of er sprake is van bedrijvigheid; met de WOZ of er een gebruiker bekend is van het betreffende object (als er namelijk geen gebruikersbelasting wordt geheven, is dat een indicatie van leegstand).

In eerdere publicaties werden BAG-adressen die niet koppelden als leegstaand aangeduid. Het ontbreken van een koppeling met de BRP, het HR en de WOZ betekent echter niet per definitie dat een adres werkelijk niet in gebruik is. Een belangrijke reden hiervoor is dat de genoemde basisregistraties niet voor het specifieke doel, het meten van leegstand, zijn opgezet. Volgens de wet heeft een persoon bijvoorbeeld maar één woonadres, terwijl er in de praktijk personen zijn die meer dan één woning gebruiken. Een registratie van een bedrijf op een bepaald adres zal in het algemeen betekenen dat op dat adres ook de activiteiten plaatsvinden, maar er zijn ook uitzonderingen. Verder geldt specifiek voor de WOZ dat het gebruik van woningen soms niet staat geregistreerd, aangezien de daarvan afgeleide onroerendezaakbelasting (ozb) sinds 2006 niet meer wordt geheven voor woningen.

Verder zijn de adresnotaties in de verschillende bestanden vaak wel aan elkaar te relateren, maar niet altijd. De grootste inconsistentie op dit vlak bestaat er tussen het HR en de BAG. Maar ook de WOZ-BAG koppeling blijkt niet altijd mogelijk. Dat bestanden technisch niet gekoppeld kunnen worden, ondermijnt de veronderstelling dat niet-gekoppelde BAG-adressen leegstaan. Voor de BRP en het HR is het wel of niet koppelen bepalend voor de vraag of een object gezien wordt als leegstaand. Voor de WOZ is dit net anders. Een koppeling met de WOZ kan namelijk ook de informatie opleveren dat er volgens deze registratie géén gebruik is. Daarnaast komt het ook voor dat de WOZ geen uitsluitsel geeft over gebruik. In de huidige leegstandsbepaling werd een object waarvoor gebruik volgens de WOZ onbekend is als leegstaand gezien, ofwel omdat de registratie daar zelf geen informatie over bevatte, ofwel omdat de WOZ-informatie niet kon worden aangekoppeld. De praktijktoetsen moesten uitwijzen of deze aanname correct was.

De koppeling met de WOZ is voor de kwaliteit van de leegstandscijfers van groot belang. IIS-WOZ bevat alleen de adressen van het WOZ-object. Als er één enkel WOZ-object is, is er geen probleem, maar een WOZ-object kan ook meerdere BAG-objecten bevatten: het adres van het WOZ-object wordt dan ontleend aan maar een van deze BAG-objecten, waardoor er voor de andere objecten geen adres

in de WOZ beschikbaar is. In tegenstelling tot de IIS-WOZ, echter, heeft de nieuwe LV-WOZ in principe voor elk van de BAG-objecten binnen een WOZ-object een afzonderlijk vbo-id, en daarmee een directe link naar de BAG. Ten behoeve van de huidige leegstandsbepaling heeft een adreskoppeling plaatsgevonden die, ondanks de bewerkelijkheid en geavanceerdheid, heeft geleid tot een suboptimaal resultaat. In de toekomst, als alle gemeenten aangesloten zijn op de nieuwe voorziening LV-WOZ, zal de situatie vermoedelijk beter zijn. In paragraaf 9.3 wordt hierop nader ingegaan.

In de praktijktoetsen is onderzocht in hoeverre bovengenoemde beperkingen invloed hebben op de kwaliteit van de leegstandscijfers. De vraag is voor welke doeleinden de leegstandscijfers, gezien deze beperkingen, realistisch gezien gebruikt kunnen worden. Kunnen ze gebruikt worden om potentiële probleemgebieden (geografisch gezien of voor een specifiek vastgoedtype) te definiëren waarmee de gebruiker vervolgens aan de slag kan? Lenen ze zich om trends door de tijd heen te volgen? Is de informatie op objectniveau bruikbaar? Behalve antwoorden op deze vragen kunnen resultaten uit praktijktoetsen ook leiden tot aanbevelingen die leiden tot (nog) hogere kwaliteit van de genoemde registraties.

10.2 Verschillen in definities en methoden

Uit de praktijkonderzoeken en gesprekken met betrokken experts blijkt dat er vaak verschillende termen worden gebruikt voor leegstand. Zo zijn er sectorspecifieke termen zoals ‘frictieleegstand’ of ‘structurele leegstand’, die vaak een specifieke connotatie hebben. Dit kan leiden tot misverstanden. Eenduidige begrippen, die zo precies mogelijk weergeven waar een leegstandsterm voor staat, zoals ‘leegstand van minder dan 1 jaar’ en ‘leegstand van meer dan 1 jaar’, verdienen de voorkeur.

Niet alleen de termen kunnen verschillen; ook de definities. Locatus, bijvoorbeeld, telt groothandels met lidmaatschap niet mee als winkels, omdat zij niet voor iedereen toegankelijk zijn, terwijl de BAG dat wel doet. Ook de administratieve leegstandsdefinitie wijkt soms af van wat men in de praktijk als leegstand beschouwt. Bij agrarisch vastgoed, bijvoorbeeld, spreekt men vaak pas over leegstand als dat gepaard gaat met verpaupering en verloedering; ‘gewone’ leegstand, zoals een leegstaande woning op een boerenerf, ziet men minder als probleem. In de Leegstandsmonitor wordt een dergelijk onderscheid niet gemaakt.

Voor het veldwerk zijn per praktijktoets enigszins van elkaar verschillende methoden gehanteerd, afhankelijk van de mogelijkheden die de betrokken gemeenten en organisaties tot hun beschikking hadden. Betrokken experts met lokale kennis hebben geholpen bij de duiding van de resultaten. In feite is de leegstand volgens de huidige leegstandsbepaling getoetst aan uiteenlopende opvattingen van betrokken partijen en experts per deelproject.

Bij het interpreteren van de uitkomsten van de praktijktoetsen is het daarom van belang te beseffen dat de in de praktijkonderzoeken gemeten ‘feitelijke leegstand’ vaak de specifieke doelstelling van bepaalde opdrachtgevers of uitvoerders zal reflecteren. Anders gezegd, er kan niet zonder meer gesteld worden, dat discrepanties tussen de leegstand volgens de huidige leegstandsbepaling en de leegstand zoals die in de praktijktoetsen gezien werd, louter toe te schrijven zijn aan de mogelijkheden om basisadministraties met elkaar te combineren.

10.3 Wat zien we in de praktijk?

In de praktijktoetsen is niet alleen gekeken naar de kwaliteit van de administratieve informatie over de leegstand, maar ook naar de kwaliteit van de informatie over de gebruiksfunctie. De gebruiksfunctie werd afgeleid van het vergunde gebruik volgens de BAG. Om na te gaan in hoeverre dit vergunde gebruik volgens de BAG overeenkwam met het werkelijke gebruik, zijn in de praktijktoetsen observaties in het veld uitgevoerd en is gebruik gemaakt van een aantal alternatieve bronnen waarmee de BAG vergeleken kon worden.

Uit de praktijktoetsen bleek dat het vergunde gebruik volgens de BAG voor veel objecten een goede indicatie geeft van hoe ze feitelijk worden gebruikt. De informatie over vergund gebruik volgens de BAG kent echter ook beperkingen en die beperkingen kwamen ook naar voren in de praktijktoetsen. Zo werd duidelijk dat voor verschillende gebouwfuncties in de BAG (bijvoorbeeld, Industrie of Bijeenkomst) alternatieve bronnen meer detail bieden. Verder bevat de BAG gebouwen die meerdere functies toegekend hebben gekregen. Dat maakt een eenduidige afbakening naar gebouwtype niet mogelijk. Daarnaast zijn er discrepanties tussen de gebouwfunctie in de BAG en het werkelijke gebruik, omdat in de BAG gebouwfuncties in principe betrekking hebben op het vergunde gebruik.

Een belangrijke bevinding is voorts dat recreatiewoningen nog steeds als gewone woning in de BAG geregistreerd kunnen staan, ondanks de verbeteringen die de afgelopen jaren zijn doorgevoerd. Recreatiewoningen zijn bedoeld voor recreatief/toeristisch gebruik en worden dan ook meestal niet gebruikt voor permanente bewoning. Recreatief gebruikte woningen kunnen daardoor de indruk wekken dat ze leegstaan, terwijl ze in de praktijk dus anders gebruikt worden. Een andere bevinding is dat woningen boven bedrijfsruimten niet altijd goed afgebakend zijn. Soms is er bijvoorbeeld een BRP-inschrijving op de bedrijfsruimte in een pand, terwijl de bovenwoning, waar de bewoning logischerwijs plaatsvindt, als leegstaand wordt gezien. Vaak heeft daar ook geen WOZ-koppeling plaatsgevonden. Energiegebruik kan, voor zover het lukt deze gegevens aan het juiste object te koppelen, nog helpen een deel van dergelijke objecten als tóch bewoond te bestempelen.

Wat betreft leegstand, lieten de praktijktoetsen verschillen met de Leegstandsmonitor zien op objectniveau. Hierbij is specifiek gekeken naar objecten waarbij de WOZ geen uitsluitsel kon geven over gebruik, ofwel doordat deze informatie in de WOZ ontbrak, ofwel doordat er geen koppeling met de WOZ had plaatsgevonden. De praktijktoetsen lieten zien dat deze objecten in de praktijk lang niet altijd leeg staan.

Discrepanties zijn ook gevonden voor objecten waarvoor de basisregisters geen indicatie gaven van leegstand. Vanwege het specifieke doel waarvoor basisregistraties eigenlijk zijn opgesteld (i.e., níet leegstandsbepaling) en de soms optredende technische problemen bij het koppelen, komt het werkelijke gebruik niet altijd overeen met wat in de registers staat. Op objectniveau kan dus leegstand niet zonder meer met behulp van basisregistraties worden bepaald: administratieve leegstand blijkt niet altijd feitelijk leeg en feitelijke leegstand is niet altijd administratief geregistreerd.

Als leegstand echter niet op objectniveau wordt bekeken, maar op een hoger niveau waarbij meerdere objecten worden samengenomen, blijkt er een veel grotere mate van overeenkomst tussen de administratieve leegstandsbepaling en de praktijktoetsen: door middeling blijken de verschillen die bestonden op objectniveau grotendeels te verdwijnen. Dat is zeker het geval als we de objecten uitsluiten waarvoor het in de WOZ onbekend is of ze gebruikt worden.

Voor woningen zou deze groepsgewijze benadering in principe al op wijk- en buurtniveau mogelijk zijn; voor niet-woningen zal dit vaak nog teveel problemen geven, vanwege het geringere aantal objecten van een bepaald vastgoedtype binnen kleinere gebieden. Op gemeenteniveau kan er

waarschijnlijk wel *benchmarking* plaatsvinden en kunnen ontwikkelingen in de tijd zo toch goed gevolgd worden. Hierbij moet echter wel de kanttekening gemaakt worden dat de kwaliteit van de leegstandscijfers op basis van basisregistraties op gemeenteniveau afhangt van de kwaliteit van die informatie (bijvoorbeeld, de wijze van registratie van recreatiewoningen) en de tijdigheid waarmee de gemeente veranderingen in de feitelijke situatie aanpast.

Het administratief in kaart brengen van leegstand op gemeenteniveau is dus goed mogelijk. Dat is belangrijk voor bijvoorbeeld beleidsmakers, financiers en vastgoedontwikkelaars, die wellicht minder geïnteresseerd zijn in leegstand op objectniveau, dan in leegstand onder een bepaald vastgoedtype in een bepaald gebied. De huidige leegstandbepaling heeft bijvoorbeeld cijfers opgeleverd over gebieden c.q. vastgoedtypen, waarover voorheen geen cijfers bekend waren. De nieuwe cijfers maken het zo beter mogelijk gebieden en vastgoedtypen onderling te vergelijken, en de ontwikkelingen in de tijd te volgen. Daarbij geldt overigens dat hoe groter het gebied waarin de gegevens worden samengenomen, hoe groter de betrouwbaarheid is van de leegstandsgegevens. Bij vastgoedtypen met veel afzonderlijke objecten, zoals woningen, zal daarbij een fijnmazigere leegstandsanalyse mogelijk zijn dan bij vastgoedtypen met maar weinig objecten, zoals die met een maatschappelijke functie.

Een voordeel van het registreren van leegstand door middel van basisregistraties is dat deze registraties al bijgehouden worden en dat de richtlijnen daarvoor door het hele land gelijk zijn. Dat zorgt er niet alleen voor dat de vergelijkbaarheid van de leegstandscijfers over heel Nederland en over de tijd heen gewaarborgd is, maar ook dat de kosten voor leegstandsbepaling beperkt blijven. Het verder aanscherpen van de procedures ter bepaling van de leegstand op grond van de basisregistraties zal bovendien een steeds betere leegstandsbepaling opleveren.

10.4 Doorkijk naar LV-WOZ

Momenteel wordt nog gebruik gemaakt van de IIS-WOZ die via de Belastingdienst wordt geleverd aan het CBS. Zoals eerder gezegd, bevat de IIS-WOZ alleen de adressen van het WOZ-object, waarbij een WOZ-object meerdere BAG-objecten kan bevatten, en het adres van het WOZ-object waarvoor geen vbo-id beschikbaar is, wordt ontleend aan één van deze BAG-objecten. Het gevolg is dat voor de andere objecten geen adres beschikbaar is. Veel gemeenten maken al gebruik van de LV-WOZ in plaats van de IIS-WOZ. In de LV-WOZ zijn in principe alle afzonderlijke BAG-objecten binnen een WOZ-object, door middel van hun vbo-id direct te linken aan de BAG. Hiermee is dus de indicatie ‘leeg’ of ‘in gebruik’ beschikbaar voor alle BAG-objecten binnen een WOZ-object.

Naar verwachting zijn voor 1 januari 2019 alle gemeenten aangesloten op de LV-WOZ. Vanaf dat moment zullen de gemeenten onderling nog beter te vergelijken zijn. Ook zal de koppeling tussen de BAG en de WOZ makkelijker en beter worden voor minimaal 90 tot 95% van de verblijfsobjecten. Er hoeft dan immers voor deze objecten niet meer te worden gekoppeld op adres, wat veel minder risico op een foute koppeling met zich meebrengt. Daarbij wordt de LV-WOZ dagelijks ververst, waardoor verbeteringen die gaandeweg worden doorgevoerd direct zichtbaar zijn.

Hoewel de overgang naar de LV-WOZ dus een duidelijke verbetering betekent voor de administratieve leegstandsbepaling, zijn er nog enkele aspecten die aandacht behoeven:

- Er zullen altijd verblijfsobjecten blijven die (nog) niet door de gemeenten zijn opgenomen in de LV-WOZ.[61]

[61] De Waarderingskamer stelt eisen aan gemeenten met betrekking tot aansluiting op de LV-WOZ. Gemeenten hoeven echter niet alle verblijfsobjecten toe te wijzen: het kan ook zijn dat ze bijvoorbeeld 90 procent van de verblijfsobjecten hebben kunnen toewijzen.

- Als bij een WOZ-object meerdere verblijfsobjecten horen en er staat in ergens een gebruiker geregistreerd, dan kan op basis van de LV-WOZ niet worden afgeleid of de andere verblijfsobjecten ook in gebruik zijn.
- Aan gemeenten wordt de eis gesteld om voor peildatum 1 januari de registratie op orde te hebben, met als consequentie dat leegstand niet op ieder gewenst moment van het jaar met dezelfde betrouwbaarheid kan worden vastgesteld.
- Gemeenten houden de gebruiksstatus van objecten in de WOZ (nog) niet allemaal op dezelfde wijze bij.

Tot slot is er met de aansluiting op LV-WOZ straks de mogelijkheid om op eenvoudige wijze een verfijnde afbakening te maken van het feitelijke gebruik van een verblijfsobject. Momenteel geldt dat het gebruik van de viercijferige DUWOZ-codelijsten door gemeenten vrijblijvend is: er is daartoe geen verplichting. Soms gebruiken gemeenten zelfs eigen coderingen of zijn er meerdere codes voor eenzelfde gebruiksfunctie. In de toekomst wordt het echter nadrukkelijk de bedoeling dat in de LV-WOZ een variabele 'soort-objectcodering' wordt opgenomen, conform de DUWOZ-codes. Om te zorgen dat deze registratie door de gemeenten in de toekomst consistent gebeurd, worden de DUWOZ-codes formeel als onderdeel van het Gegevenswoordenboek vastgesteld en wordt het gebruik ervan bij de vulling van de LV-WOZ verplicht.

10.5 Aanbevelingen

De conclusies leiden tot de volgende voorstellen voor herziening van de administratieve leegstandsbepaling:

- Voor de nieuwe publicatie van leegstandscijfers worden BAG-objecten waarvoor geen gebruiker bekend is in de BRP en het HR, en die niet koppelen aan de WOZ, anders behandeld (Tabel I). Deze objecten zijn administratief weliswaar leeg, maar zijn in de praktijk te vaak wel in gebruik om als leegstaand gekwalificeerd te kunnen worden. Objecten die volgens de WOZ geen gebruiker kennen – en die niet koppelen met een andere basisregistratie – staan relatief vaker leeg. Om de leegstandscijfers op groepsniveau te verbeteren zullen objecten worden uitgesloten die volgens de BRP en het HR leegstaan, maar waarvoor het gebruik volgens de WOZ onbekend is.
- Voor leegstaande woningen is nog specifiek gekeken naar andere vormen van gebruik dan alleen wonen als hoofdverblijf. Hierbij is vooral gekeken naar recreatief gebruik. Het bleek voor leegstaande woningen niet geheel mogelijk om op basis van andere bronnen vast te stellen of ze echt leegstonden of recreatief gebruikt werden. Energieverbruik, dat voor woningen redelijk accuraat kon worden gekoppeld, werd verondersteld hierover meer duidelijkheid te verschaffen. In de uiteindelijk te publiceren cijfers (Leegstandsmonitor 2017) is deze energiecorrectie toegepast bij langdurig leegstaande woningen.

Tabel I – Indeling van verblijfsobjecten in groepen, naar status basisregistraties. Naar aanleiding van de resultaten van de Praktijktoetsen, is besloten bij de uiteindelijk te publiceren cijfers van Leegstandsmonitor 2017 een verblijfsobject niet meer als leegstaand te beschouwen, als de gebruiker volgens de WOZ onbekend is (zie de herziening in de cel in groep 11 van 'Leeg' in 'Niet te bepalen').

Groep	Persoon (BRP)	Bedrijf (HR)	Gebruiker (WOZ)	Leegstands-beoordeling
1	Ja	Nee	Ja	Gebruikt
2	Ja	Ja	Ja	Gebruikt
3	Ja	Nee	Nee	Gebruikt
4	Ja	Ja	Nee	Gebruikt
5	Ja	Nee	Onbekend	Gebruikt
6	Ja	Ja	Onbekend	Gebruikt
7	Nee	Nee	Ja	Gebruikt
8	Nee	Ja	Ja	Gebruikt
9	Nee	Nee	Nee	Leeg
10	Nee	Ja	Nee	Gebruikt
11	Nee	Nee	Onbekend	**Niet te bepalen**
12	Nee	Ja	Onbekend	Gebruikt

- Voor niet-woningen bleek energiegebruik soms wel toegevoegde waarde te kunnen hebben, maar niet voor alle typen niet-woningen: het energieverbruik liep dan bijvoorbeeld zoveel uiteen dat het erg lastig was om daarmee leegstand te bevestigen of te verwerpen. In de definitieve leegstandscijfers (Leegstandsmonitor 2017), is daarom geen energiecorrectie toegepast op de leegstandscijfers van niet-woningen.
- Voor het afbakenen van gebruiksfunctie blijft voorlopig het vergunde gebruik volgens de BAG het meest bruikbaar, totdat informatie over het feitelijke gebruik via de LV-WOZ beschikbaar komt. Dit is om verschillende redenen het geval:
    - Momenteel lijken de verschillen tussen BAG en DUWOZ nog relatief groot.
    - Het gebruik door gemeenten van DUWOZ-coderingen is nog inconsistent.
    - Voor zo'n één op de tien verblijfsobjecten kan geen actuele gebruiksfunctie bepaald worden met behulp van de DUWOZ-codes. Voor leegstaande objecten geldt dit net iets vaker dan voor niet-leegstaande objecten. Daarbij is het zo dat objecten waarvoor geen WOZ-koppeling mogelijk was, ook vaker een onbekende gebruiksfunctie volgens de DUWOZ te hebben. Aangezien de DUWOZ-registratie door gemeenten als onderdeel van de WOZ wordt bijgehouden is dit laatste niet geheel onlogisch.
    - Geconstateerde overeenkomsten en verschillen tussen BAG en andere bronnen kunnen niet zonder meer als 'goed' of 'fout' worden gezien. Een vastgoedmakelaar kijkt met een andere blik naar een te koop staand gebouw, dan een gemeentemedewerker die de bestemming moet beoordelen. Hoewel meer eenduidigheid in functietoekenning mogelijk is door bronnen te combineren, zal altijd sprake zijn van een grijs gebied, waar eenduidigheid niet mogelijk is.
- De leegstandscijfers voor woningen zullen worden gepubliceerd op gemeente-, wijk- en buurtniveau. Voor niet-woningen kan er alleen op gemeente- of hoger niveau worden gepubliceerd: daaronder zijn er te weinig objecten die blijven er te weinig cases over om op een lager niveau dan gemeenteniveau te kunnen publiceren.

Voor de *langere termijn* kunnen nog de volgende aanbevelingen worden gedaan:

- Uitgezocht zou kunnen worden of de LV-WOZ in de toekomst ook aanvullende informatie kan bieden over vroeger gebruik van een momenteel leegstaand verblijfsobject, zoals

bijvoorbeeld een bedrijf dat op een adres gevestigd was maar failliet is gegaan, of een vroegere bewoner die al dan niet overleden is.

- Het is wenselijk de kwaliteit van (het stelsel van) basisregistraties nog verder te verbeteren. Wanneer gemeenten vastgoedgegevens registreren conform richtlijnen, procedures en proceshandboeken, dan levert dat niet alleen voordelen op voor de Leegstandsmonitor, maar ook voor al het overige gebruik van de basisregistraties. In principe zijn gemeenten zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van de vulling. De volgende acties zijn hierbij denkbaar:
    - Het CBS levert microbestanden aan gemeenten waarin al koppelingen zijn gelegd. BZK heeft hiertoe al initiatieven genomen in de vorm van verschillende projecten, waaronder de kwaliteitsmonitor van het stelsel van basisregistraties. Eén van de producten uit dit project is al de microlevering van inconsistenties die door koppelen van de verschillende basisadministraties aan het licht kwamen.
    - Meer specifiek, zou er nog nader gekeken kunnen worden naar recreatiewoningen die nog als gewone woning in de BAG geregistreerd staan, samenvoegingen van aparte woningen tot een nieuwe woning en inschrijving van bewoning in de BRP op het juiste verblijfsobject (bijvoorbeeld, wanneer een pand bestaat uit twee verblijfsobjecten waarvan het ene een kantoor betreft en het andere een woning, dat een bewoner wordt ingeschreven in de woning en niet in het kantoor).
    - Wanneer gemeenten eenmaal zijn aangesloten op de LV-WOZ dan zouden gemeenten zich actief moeten (blijven) inspannen om het aantal verblijfsobjecten dat nog niet in de WOZ is opgenomen te verkleinen.
- Het verder onderzoeken van de mogelijkheid om voor de Leegstandsmonitor over te gaan van de BAG naar de WOZ als ruggengraat voor het vastgoed: omdat de WOZ-objectafbakening minder gedetailleerd is dan de BAG-objectafbakening, zou het niet-koppelen van verblijfsobjecten dan waarschijnlijk minder problemen opleveren.
- Het aanboren van aanvullende bronnen, zoals
    - een op te zetten register ‘toeristische verhuur’ (zie kamerbrief)
    - watergebruikbestanden
    - te koop staande woningen
    - woningen en andere verblijfsobjecten met sloopvergunning (uit de BAG)
- Het verder uitbouwen van de publicatie:
    - uitsplitsingen naar woning- en bewonerskenmerken.
    - Voor het leegstandsonderzoek is gefocust op de minderheid van objecten die niet in gebruik zijn. In de toekomst zouden ook de koppelingen tussen en informatie uit de basisregistraties aanvullend inzicht kunnen geven in vastgoedgebruik. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de duur van het gebruik, gerelateerd aan WOZ-waarde en oppervlakte.

Bronbestanden

Bron	**Algemeen Bedrijven Register (ABR)**
Algemene beschrijving	Het Algemeen Bedrijven Register (ABR) vormt voor het CBS de ruggengraat van het statistisch proces voor economische statistieken. Het ABR is een systeem waarin identificerende gegevens en structuurgegevens over alle bedrijven en instellingen (inclusief zelfstandigen) zijn geregistreerd. Hieruit worden de statistische eenheden bedrijfseenheid, ondernemingengroep en lokale bedrijfseenheid afgeleid. Het ABR bevat informatie over de economische activiteit en het aantal werkzame personen. Daarnaast bevat het ABR ook informatie over bepaalde 'events'. Een event geeft een gebeurtenis of wijziging weer binnen het ABR: bijvoorbeeld de oprichting, overname of opheffing van een bedrijf.
Leverancier	De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van de vulling van de BAG. Het Kadaster beheert de BAG en krijgt de gegevens aangeleverd door de gemeenten.
Integraal of steekproef	Integraal.
Periodiciteit	Gegevens worden doorlopend geactualiseerd.
Bijzonderheden	

Bron	**Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG)**
Algemene beschrijving	De Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG) is een registratie waarin gemeentelijke basisgegevens over alle gebouwen en adressen in Nederland zijn verzameld. De BAG bestaat uit twee samenhangende basisregistraties: de Basisregistratie Adressen en de Basisregistratie Gebouwen. De Basisregistratie Adressen bevat alle officiële, als zodanig toegekende, adressen op Nederlands grondgebied. Een adres is de door de bevoegde gemeente toegekende benaming, bestaande uit de naam van een openbare ruimte (straat), een nummeraanduiding (huisnummer en toevoegingen) en woonplaats. Adressen worden toegekend aan adresseerbare objecten uit de Basisregistratie Gebouwen. In de Basisregistratie Gebouwen zijn alle panden, verblijfsobjecten, standplaatsen en ligplaatsen geregistreerd. Deze 'objecttypen' zijn afgebakend en voorzien van een unieke aanduiding. Bepaalde gegevens behorende bij de objecttypen (zoals de oppervlakte en het bouwjaar) zijn ook in de registratie opgenomen. Aan ieder object is minimaal één adres gekoppeld. Daarnaast zijn nevenadressen mogelijk. Aan panden zonder verblijfsobject (zoals onzelfstandige bijgebouwen) wordt geen adres toegekend.
Leverancier	De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van de vulling van de BAG. Het Kadaster beheert de BAG en krijgt de gegevens aangeleverd door de gemeenten.
Integraal of steekproef	Integraal
Periodiciteit	De BAG komt maandelijks beschikbaar.
Bijzonderheden	Het CBS maakt vanaf 1 januari 2012 gebruik van de BAG.

Bron	**Basisregistratie Personen (BRP)**
Algemene beschrijving	De Basisregistratie Personen (BRP) is de digitale bevolkingsregistratie van Nederland, en (sinds 2014) de opvolger van de Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA). De BRP bevat gegevens over ingezetenen en niet-ingezetenen. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor het bijhouden van de gegevens over ingezetenen. Gegevens over niet-ingezetenen worden bijgehouden door het Ministerie van BZK. Elke persoon die naar verwachting ten minste vier maanden rechtmatig in Nederland verblijft, moet ingeschreven worden als ingezetene. Wanneer iemand niet aan deze voorwaarden voldoet maar wel een relatie heeft met de Nederlandse overheid, wordt de persoon ingeschreven als niet-ingezetene. Te denken valt aan mensen die buiten Nederland wonen en hier werken, studeren, onroerend goed bezitten, vanuit Nederland een uitkering genieten, enzovoorts. Ook ingezetenen die naar verwachting ten minste acht maanden buiten Nederland verblijven, worden niet-ingezetene. In de BRP zijn van iedere ingeschrevene gegevens als burgerservicenummer (BSN), geboortedatum, geslacht, geboorteland en woonplaats geregistreerd, van ingezetenen bovendien gegevens over de ouders, partners en kinderen. Voor ingezetenen wordt een adres in Nederland geregistreerd, voor niet-ingezetenen een adres buiten Nederland. Voor meer informatie over de BRP wordt verwezen naar de website van de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens http://www.rvig.nl/brp.
Leverancier	Gemeenten
Integraal of steekproef	Integraal
Periodiciteit	Gegevens worden doorlopend geactualiseerd.
Bijzonderheden	

Bron	**Handelsregister (HR)**
Algemene beschrijving	Iedere onderneming of rechtspersoon moet zich via de Kamer van Koophandel (KvK) laten registreren in het Handelsregister (HR). Het HR is een registratie van (rechts- en natuurlijke) personen, maatschappelijke activiteiten en ondernemingen en legt tevens vast hoe deze zich onderling verhouden. De populatie van het HR voor dit onderzoek omvat alle actieve ondernemingen en/of alle actieve (natuurlijke) personen die in het HR staan ingeschreven of ondernemingen of (natuurlijke) personen die maximaal 6 maanden voorafgaand aan het peilmoment zijn opgestart.
Leverancier	Kamer van Koophandel
Integraal of steekproef	Integraal
Periodiciteit	Gegevens worden doorlopend geactualiseerd.
Bijzonderheden	

Bron	**Klantenbestanden van energienetbedrijven**
Algemene beschrijving	De energiedata zijn afkomstig uit de aansluitingenregisters van de energienetbedrijven.
Leverancier	Energienetbedrijven
Integraal of steekproef	Integraal
Periodiciteit	Jaarlijks
Bijzonderheden	

Bron	**Waardering Onroerende Zaken (WOZ)-registratie**
Algemene beschrijving	De gegevensverzameling voor deze registratie bestaat naast de "vastgestelde waarde" (WOZ-waarde) ook uit de gegevens die nodig zijn om deze waarde aan zowel een onroerende zaak te relateren als aan een belanghebbende. Uit de WOZ-registratie kan informatie worden afgeleid over het gebruik en de gebruiker(s) van een verblijfsobject.
Leverancier	Gemeenten
Integraal of steekproef	Integraal
Periodiciteit	Jaarlijks sinds 1997
Bijzonderheden	

Begrippen

Administratieve leegstand - Leegstand gemeten met een integrale benadering op basis van (koppelingen tussen) registraties met administratieve informatie over de bezetting van een object; er wordt niet feitelijk in de praktijk getoetst of er mensen wonen of dat er een bedrijf of instelling actief is.

Actief bedrijf - Binnen het HR wordt onderscheid gemaakt tussen actieve en niet-actieve bedrijven. In het HR geldt: een bedrijf wordt als actief bestempeld als er werkzame personen in dienst zijn en/of het bedrijf omzet heeft. Ook bedrijven die niet actief zijn, maar maximaal 6 maanden voorafgaand aan de peildatum zijn opgestart, worden in deze monitor gerekend tot de actieve bedrijven, waarover leegstand wordt bepaald.

Bijeenkomstfunctie - Verblijfsobject voor samenkomst van personen voor kunst, cultuur, godsdienst, communicatie, kinderopvang, verstrekking van consumpties voor het gebruik ter plaatse, of het aanschouwen van sport. Bijvoorbeeld: congrescentrum, kerk, wijkgebouw, bioscoop, theater, casino, café, restaurant, kantine, tribune in een sportgebouw, discotheek, tentoonstellingsgebouw, museum, kinderdagverblijf.

Buitengebied - Gebied buiten de bebouwde kom; waarbij de bebouwde kom is vastgesteld op basis van de topografische kaart Top10NL

Drempelwaarden - Om te controleren of er echt sprake is van leegstand kan niet simpelweg worden uitgegaan van geen energieverbruik, maar moet worden uitgegaan van een lage, middelhoge en hoge drempelwaarde, waarboven de ‘hypothese leegstand’ verworpen kan worden. Het energieverbruik van een administratief leegstaand verblijfsobject wordt dan vergeleken met dat van soortgelijke verblijfsobjecten die wél in gebruik zijn.

DUWOZ - Door taxatiebureaus opgestelde codetabel met informatie over actuele bouwkundige bestemmingen van objecten.

Energieverbruik - Bij leegstand zou je verwachten dat er relatief weinig energie verbruikt wordt. Energieverbruik kan dan ook een indicatie geven dat een administratief leegstaand object tóch in gebruik is. Bij leegstand kun je niet verwachten dat er helemaal geen energie verbruikt wordt: om te corrigeren voor energieverbruik wordt uitgegaan van een lage, een middelhoge en een hoge drempelwaarde, waarboven de ‘hypothese leegstand’ verworpen kan worden.

Erf - Het erf is het gebied direct om een huis of in het bijzonder een boerderij. Ook de opstal zelf hoort bij het erf.

Erfbenadering - Methode om op basis van eigendomssituatie Kadastrale percelen te clusteren tot een ‘erf’. Vervolgens worden de percelen gekoppeld aan de BAG om de aanwezige gebouwen op het erf als één geheel te kunnen analyseren.

Gebruiksfunctie - De gebruiksfuncties van een verblijfsobject worden afgeleid uit de bouwkundige gebruiksfunctie zoals vastgelegd in het Bouwbesluit 2012. Het betreft het toegestane gebruik, niet de planologische bestemming of het feitelijk gebruik. Verblijfsobjecten kunnen de volgende gebruiksdoelen hebben: Woonfunctie, Bijeenkomstfunctie, Celfunctie, Gezondheidszorgfunctie, Industriefunctie, Kantoorfunctie, Logiesfunctie, Onderwijsfunctie, Sportfunctie, Winkelfunctie, Overige gebruiksfunctie.

Gebruiksoppervlakte - De gebruiksoppervlakte is vastgelegd conform de binnenruimte in NEN 2580. De gebruiksoppervlakte wordt geregistreerd in hele vierkante meters. De gemeenschappelijke ruimten en algemene ruimten maken géén onderdeel uit van de oppervlakte.

Gezondheidszorgfunctie - Verblijfsobject voor medisch onderzoek, verpleging, verzorging of behandeling. Voorbeelden zijn ruimten voor de behandeling of verpleging van patiënten in een ziekenhuis, een verzorgingstehuis, een verpleeghuis, een psychiatrische inrichting, een medisch centrum, een polikliniek en een praktijkruimte voor een huisarts, tandarts of fysiotherapeut.

Hoge drempelwaarde - Bij toepassing van de hoge drempelwaarde, worden leegstaande woningen alleen als zodanig beschouwd als zij in een kalenderjaar niet meer gas en/of elektra verbruiken dan 20 procent van alle vergelijkbare bewoonde woningen. Dit geldt alleen voor woningen die zowel op 1 januari 2016 als op 1 januari 2017 leegstonden. Voor die woningen is een dergelijk hoog energieverbruik, anders dan voor kortdurend leegstaande woningen, onwaarschijnlijk.

Identificatie en Registratie - Bij dierziektes met gevaar voor de volksgezondheid moet er snel worden gehandeld. Daarom is er regelgeving voor de identificatie en registratie (I&R) van dieren. Zo moeten runderen, varkens, schapen, geiten, paardachtigen, pluimvee, maar ook honden geregistreerd worden. Ook als deze dieren als hobby worden gehouden. Ze krijgen bijvoorbeeld een (oor)merk of chip. Pluimvee en broedeieren hoeven alleen geregistreerd worden als ze bedrijfsmatig gehouden worden (RVO). De geregistreerde gegevens worden bij bepaalde diersoorten ook gebruikt voor controle op subsidieaanvragen en naleving van de mestwetgeving.

Inkomens Informatiesysteem – Dit is een register dat is mogelijk gemaakt door samenwerking tussen het Ministerie van Financiën, de Belastingdienst en het CBS. Het IIS bevat onder andere data afkomstig uit de WOZ. Deze gegevens bieden meer inzicht in het eigendom van het betreffende WOZ-object. Momenteel heeft het CBS alleen de beschikking over de IIS-WOZ via de Belastingdienst. Als alle gemeenten aangesloten zijn op de LV-WOZ, zal hierop worden overgestapt. Dit bevat dan wel vbo-id's.

Kantoorfunctie - Verblijfsobject voor administratie. Bijvoorbeeld een gebouw of een deel daarvan waar een adviesbureau, een administratie- of advocatenkantoor, een verzekeringsmaatschappij of een gemeentesecretarie is gevestigd.

Lage drempelwaarde - Bij toepassing van de lage drempelwaarde, worden leegstaande woningen alleen als zodanig beschouwd als zij in een kalenderjaar niet meer gas en/of elektra verbruiken dan 5 procent van alle vergelijkbare bewoonde woningen. Dit geldt alleen voor woningen die zowel op 1 januari 2016 als op 1 januari 2017 leegstonden. Voor die woningen is een dergelijke hoog energieverbruik, anders dan voor kortdurend leegstaande woningen, onwaarschijnlijk.

Logiesfunctie - Verblijfsobject voor het bieden van recreatief verblijf of tijdelijk onderdak aan personen die elders hun hoofdverblijf hebben. Bijvoorbeeld: hotel, motel, kampeerboerderij, pension.

Middelhoge drempelwaarde - Bij toepassing van de middelhoge drempelwaarde, worden leegstaande woningen alleen als zodanig beschouwd als zij in een kalenderjaar niet meer gas en/of elektra verbruiken dan 10 procent van alle vergelijkbare bewoonde woningen. Dit geldt alleen voor woningen die zowel op 1 januari 2016 als op 1 januari 2017 leeg stonden. Voor die woningen is een dergelijke hoog energieverbruik, anders dan voor kortdurend leegstaande woningen, onwaarschijnlijk.

Niet-actief (inactief) bedrijf - Binnen het HR wordt onderscheid gemaakt tussen actieve en niet-actieve (inactieve) bedrijven. In het HR geldt: een bedrijf wordt als niet-actief bestempeld als er geen werkzame personen in dienst zijn en het bedrijf geen omzet heeft. Ook bedrijven die niet actief zijn, maar maximaal 6 maanden voorafgaand aan de peildatum zijn opgestart, worden in deze monitor gerekend tot de actieve bedrijven, waarover leegstand wordt bepaald.

Onderwijsfunctie - Verblijfsobject voor het geven van onderwijs. Bijvoorbeeld: klaslokalen in een schoolgebouw of een collegezaal van een universiteit.

Pand - De kleinste bouwkundige eenheid die nog functioneel en bouwkundig-constructief zelfstandig is, direct en duurzaam met de aarde is verbonden en betreedbaar en afsluitbaar is.

Sportfunctie - Verblijfsobject voor het beoefenen van sport. Voorbeelden zijn een zwembad, gymnastieklokaal, sporthal, overdekte tennisbaan of ijsbaan, sauna en een fitnesscentrum.

Type vastgoed - Indeling van objecten in een vastgoedtype, op basis van de BAG-gebruiksfunctie (zie uitleg Gebruiksfunctie). Objecten met een woonfunctie (en eventueel een of meer andere gebruiksfuncties) met een gebruiksoppervlakte tot 300 m^2 worden getypeerd als woning. Objecten met een woonfunctie (en één of meer andere gebruiksfuncties) met een gebruiksoppervlakte groter dan 300 m^2 worden niet als woning getypeerd, maar worden getypeerd naar een van de overige gebruiksfuncties. Indien sprake is van meer dan twee verschillende gebruiksfuncties wordt hierbij de volgende volgorde gehanteerd: winkel, industrie, kantoor, logies, bijeenkomst, onderwijs, gezondheidszorg en dan sport. Deze volgorde wordt ook gehanteerd voor alle overige objecten met meerdere gebruiksfuncties. In de leegstandstabellen wordt ook een subtotaal getoond ('maatschappelijk en overig vastgoed') voor alle logies-, bijeenkomst-, onderwijs-, gezondheidszorg-, en sportgerelateerde verblijfsobjecten samen.

Verblijfsobject - Kleinste binnen één of meerdere panden gelegen en voor woon-, bedrijfsmatige, of recreatieve doeleinden geschikte eenheid van gebruik die ontsloten wordt via een eigen toegang vanaf de openbare weg, een erf of een gedeelde verkeersruimte en die onderwerp kan zijn van goederenrechtelijke rechtshandelingen.

Vrijkomende Agrarische Bebouwing - Het gebouw/de gebouwen die vrijkomen doordat de agrarische activiteiten op het perceel worden gestaakt (NVM 2017).

Winkelfunctie - Verblijfsobject voor het verhandelen van materialen, goederen of diensten. Een winkel kan een zelfstandige functie hebben, zoals een warenhuis, een supermarkt of een reisbureau, of de winkel bij een tankstation.

Woonfunctie - Alle verblijfsobjecten met minimaal een woonfunctie en eventueel een of meer andere gebruiksfuncties worden als woning aangemerkt. Voorbeelden zijn vrijstaande woningen, eengezinswoningen, flat- of portiekwoningen, studentenhuizen.

Afkortingen

ABR - Algemeen Bedrijven Register

BAB - Basiskaart Agrarische Bedrijfssituatie

BAG - Basisregistraties Adressen en Gebouwen

BGT – Basisregistratie Grootschalige Topografie

BRK – Basisregistratie Kadaster

BRP - Basisregistratie Personen

BZK - Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

CBS - Centraal Bureau voor de Statistiek

CvB - Centrum voor Beleidsstatistiek

DUWOZ – Dienstverleners Uitvoering WOZ

GBA - Gemeentelijke Basisadministratie

HR - Handelsregister

IBIS - Integraal Bedrijventerreinen Informatie Systeem

IIS - Inkomens Informatiesysteem

IPO - Interprovinciaal Overleg

I&W - Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

RCE – Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed

RVO - Rijksdienst voor Ondernemend Nederland

VAB - Vrijkomende Agrarische Bebouwing

vbo-id - uniek identificatienummer dat elk verblijfsobject in Nederland heeft

WOZ - Waardering Onroerende Zaken

Wbp – Wet bescherming persoonsgegevens

Bijlage I - Dienstverlening rond landelijke leegstandscijfers

Di (t hoofdstuk gaat in op de dienstverlening rond de leegstandcijfers die voortkomen uit de combinatie van basisregistraties en aanvullende databronnen. De dienstverlening wordt bepaald door enerzijds de behoefte aan leegstandsinformatie en anderzijds de voorwaarden die gesteld worden aan resulterende cijfers. In de volgende paragrafen wordt ingegaan op de behoefte aan leegstandsinformatie, op de voorwaarden die gelden bij publicatie van de gegevens door het CBS en op de verschillende datasets die worden gepubliceerd en tegen welke voorwaarden ze beschikbaar worden gesteld.

De behoefte aan leegstandsinformatie

Eind maart 2017 heeft Geonovum het rapport *Onderzoek naar de informatiebehoefte van stakeholders in de vastgoedmarkt* opgeleverd, als onderdeel van het project *Naar een landelijke informatievoorziening vastgoedgebruik*, dat samen met het CBS en het Kadaster is uitgevoerd. In het onderzoek is met een groot aantal partijen binnen en buiten de overheid gesproken over hun wensen ten aanzien van vastgoedinformatie. Dat betrof zowel de inhoud en achterliggende inhoudelijke doelstellingen van partijen, als ook de frequentie, actualiteit, resolutie en vorm van de resulterende informatie. De belangrijkste bevindingen ten aanzien van de gewenste informatievoorziening waren:

- Er is een breed draagvlak voor een standaardmethodiek om leegstand en vastgoedgebruik (de combinatie van gebruiksstatus en aanvullende gebruikskenmerken, zoals gebruiksdoel, metrage, bouwjaar, vorig gebruik enzovoorts) af te leiden uit de basisregistraties en deze vorm te geven in een landelijke informatievoorziening vastgoedgebruik.
- De verscheidenheid aan organisaties en hun belangen en doelstellingen is groot, zodat de informatiebehoefte sterk kan variëren. Een informatievoorziening die bestaat uit meerdere lagen van detail, lijkt tegemoet te komen aan de wensen van de verschillende soorten gebruikers. Onderstaande figuur gaf, naar aanleiding van het behoefte-onderzoek, een indicatie hoe verschillende gebruiksprofielen kunnen worden gebruikt bij de verdere ontwikkeling van de landelijke informatievoorziening vastgoedgebruik.

Basisvoorziening = de kernvariabelen leegstand + vastgoedkenmerken uit de basisregistraties; 1x per jaar; per wijk/buurt
Micro dataset = kernvariabelen leegstand + pm. aanvullende algemene datasets ; tenminste 2x per jaar; per object
Micro dataset plus = kernvariabelen leegstand + pm. algemene en specifieke aanvullende datasets; tenminste 2x per jaar; per object

Met betrekking tot de doelgroepen: toegankelijkheid tot de gewenste gegevens is uiteraard afhankelijk van vigerende regelgeving

- Veel partijen zijn realistisch ten aanzien van de mogelijkheden die er inhoudelijk, technisch of juridisch zijn om in hun behoefte te voorzien. Men onderkent dat niet alle wensen kunnen worden gerealiseerd. Juist daarom pleiten partijen voor helderheid over de (on-)mogelijkheden om toegang te krijgen tot de gewenste gegevens.
- Voor veel partijen vormen de cijfers die kunnen worden gegenereerd uit de basisregistraties een waardevolle set basisgegevens, een zinvolle voorziening voor hun informatiebehoefte. Aanvullingen zijn echter welkom, en vaak zelfs essentieel voor hun vraagstukken rond vastgoedgebruik. Te denken valt aan sectorspecifieke bronnen voor kantoren en winkels, maar ook rond energiegebruik en planvoorraad.

Deze conclusies zijn mede aanleiding geweest voor de aanpak in het project Doorontwikkeling landelijke informatievoorziening vastgoedgebruik.

Achtergrond voor de behoefte aan informatie over vastgoedgebruik en leegstand is dat het vastgoed een belangrijke component van onze fysieke leefomgeving is. Een leefomgeving, waarin mensen wonen, werken, zich verplaatsen en recreëren. Met de Omgevingswet werkt de overheid aan nieuwe kaders voor de fysieke leefomgeving met als uitgangspunten een integrale benadering op gebiedsniveau, minder regeldruk en meer ruimte voor initiatieven.

Verduurzaming van de gebouwde omgeving is één van de speerpunten voor het huidige kabinet. Duurzame energie, klimaatbestendigheid, verbetering van de leefbaarheid en de kwaliteit van de leefomgeving zijn daarbij belangrijke onderwerpen. Deze vraagstukken spelen overal. Wel is er verschil in wat er nodig is om de leefbaarheid in stand te houden of te verbeteren tussen de steden, het landelijk gebied en krimp- en anticipeergebieden. Hoe dan ook, informatie over vastgoed is essentieel bij belangrijke vraagstukken in onze samenleving.

Mogelijkheden en beperkingen rond de dienstverlening

Bij het publiceren van leegstandscijfers is ons streven geweest zoveel mogelijk tegemoet gekomen aan de wensen van stakeholders. We moeten echter rekening gehouden met drie factoren die dat beperken.

Plausibiliteit van de cijfers
In hoofdstuk 9 is geconstateerd dat de plausibiliteit van de leegstandscijfers tekort schiet om gegevens op een laag schaalniveau te publiceren. Op een hoger schaalniveau middelen de verschillen min of meer uit. Daarom is besloten de gegevens in de algemeen toegankelijke leegstandsmonitor jaarlijks te publiceren op gemeenteniveau voor niet-woningen. Voor woningen is een lager publicatieniveau namelijk tot op wijk en buurt wel mogelijk.

Eigenaarschap van de gegevens
Leegstand wordt afgeleid uit gegevens uit de BAG, BRP en WOZ. Gemeenten zijn eigenaar van de gegevens voor de BAG, BRP en WOZ. Voor de gegevens uit het HR geldt dat gemeenten niet de bronhouder zijn maar de Kamer van Koophandel. Hierom was toestemming van deze partij nodig om het CBS toe te staan de leegstandsafleiding mede gebaseerd op deze bron aan gemeenten te leveren. De afgeleide leegstandsgegevens kunnen niet door een derde instantie zonder toestemming worden verstrekt aan andere partijen. De verfijning van leegstand met behulp van toevoegen van

aanvullende databronnen zoals energiegebruik kan niet aan gemeenten op objectniveau worden geleverd.

Bescherming privacy
Het CBS houdt zich aan de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Deze wet helpt de privacy van burgers te beschermen. Bovendien gelden er privacybepalingen in de CBS-wet, de Praktijkcode voor Europese statistieken en de Statistical Law en een eigen gedragscode. Het CBS publiceert alleen statistische informatie als personen niet herkenbaar of herleidbaar zijn. Zo is bijvoorbeeld een klein aantal waarnemingen binnen administratieve eenheid eenvoudig herleidbaar. In dat geval worden de cijfers onderdrukt, zodat ze aan de onthullingsregels voldoen.
Het CBS levert nooit herkenbare gegevens aan derden die geen eigenaar zijn van de gegevens, ook niet aan andere overheidsinstellingen. Wel kunnen onderzoeksinstellingen onder voorwaarden toegang krijgen tot gepseudonimiseerde gegevens op persoons- of bedrijfsniveau: zogenaamde microdata. De output moet echter altijd worden geaggregeerd.

Een en ander betekent dat de gebruikswensen zoals die in het schema hierboven zijn weergegeven niet volledig kunnen worden gehonoreerd. Voor gebouwgericht, gebiedsgericht en sectorgericht beleidsonderzoek kan de gemeente gebruik maken van de objectgegevens, echter op individueel niveau plaatsen we kanttekeningen bij de plausibiliteit van de gegevens. Voor marktpartijen, de provincie en rijksoverheid is de leegstandsmonitor beschikbaar en onder voorwaarden toegang mogelijk tot de microdata. Voor de ruimtelijke programmering en monitoring geldt feitelijk hetzelfde.

Dienstverlening in de praktijk

Het CBS draagt zorg voor publicatie van de landelijke informatievoorziening vastgoedgebruik. Dat gebeurt op drie verschillende manieren:

- Een algemeen toegankelijke viewer op de leegstandsmonitor
- Teruglevering van objectgegevens aan gemeenten
- Toegang tot de objectgegevens voor andere organisaties

Deze vormen van publicatie worden hieronder nader gespecificeerd.

Algemeen toegankelijk dashboard over leegstand

Omschrijving	Een via het internet algemeen toegankelijk dashboard. Het IPO en het ministerie van BZK hebben toegezegd de statistiek in de komende 2 respectievelijk 3 jaar mogelijk te maken.
Toepassing	Landelijke, regionale en lokale overzichten ten behoeve van beleidsondersteunend onderzoek en monitoring.
Type gebruik	Viewer. Download.
Detailniveau	Voor ‘woningen’ op wijk- en buurtniveau; voor alle andere vastgoedsectoren op gemeenteniveau.
Jaar	Gegevens hebben betrekking 1 januari van het jaar voorafgaand aan de publicatiedatum, dus in 2018 voor gegevens uit 2017 enzovoorts.
Toegang	Openbaar via de website van het CBS
Informatie	Per verblijfsobject: Peildatum[62]; Provincie; Gemeente, Vastgoedtype; Oppervlakte in m^2; Indicator of object behoort tot populatie op basis waarvan leegstand kan worden

[62] Op dit moment zijn leegstandscijfers alleen beschikbaar voor peilmoment 1 januari 2017

berekend; Indicator of object leegstaat; Indicator of object een jaar geleden[63] ook leegstond; Voor woningen een indicator of leegstand op basis van energie kan worden verworpen volgens drie verschillende drempelwaarden. Voor woningen is via de CBS-website een tabel beschikbaar met deze informatie op CBS wijk/buurtniveau

Toegang tot objectgegevens voor gemeenten

Omschrijving	De gemeente heeft de mogelijkheid om op verzoek en tegen verstrekkingskosten van het CBS een levering te krijgen van de objectgegevens van de eigen gemeente, voor zover dat gegevens zijn vanuit de BAG, BRP, WOZ en HR. Voor gebruikte aanvullende databronnen geldt dat echter niet: daarvoor is wijk- en buurtniveau of gemeenteniveau het uitgangspunt.
Toepassing	Lokaal inzicht in (ontwikkeling van) de vastgoedmarkt voor beleidsondersteunend onderzoek en monitoring. Daarnaast op objectniveau broninformatie om de kwaliteit van de basisregistraties te verbeteren. De gemeente is verantwoordelijk voor gebruik van de gegevens.
Type gebruik	Levering.
Detailniveau	Alle informatie is voor de betreffende gemeente op objectniveau beschikbaar.
Jaar	Gegevens hebben betrekking op het jaar voorafgaand aan de publicatiedatum, dus in 2018 voor gegevens uit 2017 enzovoorts.
Toegang	Op aanvraag beschikbaar voor gemeentes tegen handelingskosten.
Informatie	Per verblijfsobject op objectniveau: Peildatum[1]; Provincie; Gemeente, Adres, Vastgoedtype; Oppervlakte in m^2; Indicator of object behoort tot populatie op basis waarvan leegstand kan worden berekend; Indicator of object leegstaat; Indicator of object een jaar geleden ook leegstond[2]

Remote acces

Omschrijving	Onderzoeksinstellingen kunnen onder voorwaarden zelf onderzoek uitvoeren op de microdata.
Toepassing	Landelijke, regionale en lokale inzichten ten behoeve van beleidsondersteunend onderzoek en monitoring. Gebruik in combinatie met andere databronnen.
Type gebruik	Remote access.
Detailniveau	Alle informatie is landelijk op objectniveau beschikbaar; de uitkomsten worden geaggregeerd en op onthulling gecontroleerd.
Jaar	Gegevens hebben betrekking op het jaar voorafgaand aan de publicatiedatum, dus in 2018 voor gegevens uit 2017 enzovoorts.
Toegang	Remote access.
Informatie	Peildatum[1]; Provincie; Gemeente, Vastgoedtype; Oppervlakte in m^2; Indicator of object behoort tot populatie op basis waarvan leegstand kan worden berekend; Indicator of object leegstaat; Indicator of object een jaar geleden ook leegstond[2]; Voor woningen een indicator of leegstand op basis van energie kan worden verworpen volgens drie verschillende drempelwaarden; indien gewenst aangevulde geanonimiseerde informatie op adresniveau (koppeling via vbo-id) of persoons- en huishoudenniveau (koppeling op BSN).

[63] Op dit moment gaat het nu dus nog alleen om objecten die ook op peilmoment 1 januari 2016 leeg stonden.

Bijlage II - Praktijktoets Monumentale objecten

Tabel Fa – Administratieve leegstand monumentale objecten per RCE- en per BAG-gebruiksfunctie, voor Nederland en elk van de vier grootste steden. Onderaan staat tevens de totale leegstand naar oppervlakte van het verblijfsobject. De cijfers betreffen aantallen en percentages verblijfsobjecten.

	Leegstand volgens basisregistraties							
	Nee		Ja		Niet bekend of object leegstaat. Gebruiker volgens WOZ onbekend.		Totaal	
	Aantal	*Percentage*	*Aantal*	*Percentage*	*Aantal*	*Percentage*	*Aantal*	*Percentage*
RCE-gebruiksfunctie								
1 Openbaar gebouw	3.781	86%	129	3%	498	11%	4.408	100%
2 Verdedigingswerken	399	93%	20	5%	8	2%	427	100%
3 Kerkelijke gebouwen	3.260	91%	145	4%	169	5%	3.574	100%
4 Kerkonderdelen	122	92%	4	3%	7	5%	133	100%
5 Gebouwen woonhuizen	48.695	94%	2.081	4%	1.017	2%	51.793	100%
6 Delen van geb woonh	124	95%	3	2%	3	2%	130	100%
7 Liefdadige instellingen	2.872	95%	83	3%	61	2%	3.016	100%
8 Agrarisch gebouwen	6.812	95%	293	4%	94	1%	7.199	100%
9 Molens	475	92%	22	4%	17	3%	514	100%
10 Weg en waterwerken	217	86%	23	9%	12	5%	252	100%
11 Horeca instellingen	216	91%	13	5%	9	4%	238	100%
12 Kastelen landhuizen e.d.	909	92%	55	6%	28	3%	992	100%
13 Losse objecten	766	86%	99	11%	30	3%	895	100%
Totaal	*68.648*	*93%*	*2.970*	*4%*	*1.953*	*3%*	*73.571*	*100%*
BAG-gebruiksfunctie								
1 Woningen	52.814	95%	2.115	4%	675	1%	55.604	100%
2 Winkels	3.945	90%	285	6%	158	4%	4.388	100%
3 Industrie	2.014	85%	97	4%	251	11%	2.362	100%
4 Kantoren	3.697	83%	243	5%	491	11%	4.431	100%
5 Logies	412	94%	22	5%	4	1%	438	100%
6 Bijeenkomsten	5.081	91%	187	3%	297	5%	5.565	100%
7 Onderwijs	262	85%	5	2%	41	13%	308	100%
8 Gezondheid	368	89%	14	3%	33	8%	415	100%
9 Sport	55	92%	2	3%	3	5%	60	100%
Totaal	*68.648*	*93%*	*2.970*	*4%*	*1953*	*3%*	*73.571*	*100%*
Naar verstedelijking								
Amsterdam	12.470	93%	486	4%	524	4%	13.480	100%
Den Haag	1.965	90%	166	8%	55	3%	2.186	100%
Rotterdam	3.639	95%	123	3%	86	2%	3.848	100%
Utrecht	1.872	93%	58	3%	90	4%	2.020	100%
Overige	48.702	94%	2.137	4%	1.198	2%	52.037	100%
Totaal	*68.648*	*93%*	*2.970*	*4%*	*1.953*	*3%*	*73.571*	*100%*
Naar oppervlakte								
0-2 m²	377	52%	5	1%	342	47%	724	100%
2 tot 15 m²	144	88%	5	3%	14	9%	163	100%
15 tot 50 m²	6.427	92%	273	4%	270	4%	6.970	100%
50 tot 75 m²	10.313	94%	419	4%	192	2%	10.924	100%
75 tot 100 m²	8.783	94%	381	4%	174	2%	9.338	100%
100 tot 150 m²	12.218	94%	541	4%	216	2%	12.975	100%
150 tot 250 m²	12.294	94%	567	4%	238	2%	13.099	100%
250 tot 500 m²	10.942	94%	474	4%	234	2%	11.650	100%
500 tot 10 000 m²	7.039	92%	302	4%	271	4%	7.612	100%
10 000 tot 20 000 m²	110	96%	3	3%	2	2%	115	100%
Onbekend	1	100%	0	0%	0	0%	1	100%
Totaal	68.648	93%	2.970	4%	1.953	3%	73.571	*100%*

Tabel Fb – Administratieve leegstand per BAG-gebruiksfunctie waarbij alle verblijfsobjecten zijn meegenomen, ook de niet-monumentale objecten. De cijfers betreffen aantallen en percentages verblijfsobjecten.

	Leegstand volgens basisregistraties							
	Nee		**Ja**		**Niet bekend of object leegstaat. Gebruiker volgens WOZ onbekend.**		**Totaal**	
	Aantal	*Percentage*	*Aantal*	*Percentage*	*Aantal*	*Percentage*	*Aantal*	*Percentage*
Gebruiksfunctie volgens BAG								
1 Woningen	7.398.166	98%	117.896	2%	62.684	1%	7.578.746	100%
2 Winkels	130.572	86%	11.784	8%	10.219	7%	152.575	100%
3 Industrie	186.260	82%	14.914	7%	26.946	12%	228.120	100%
4 Kantoren	74.888	72%	9.172	9%	19.777	19%	103.837	100%
5 Logies	6.037	91%	354	5%	243	4%	6.634	100%
6 Bijeenkomsten	57.100	87%	2.916	4%	5.630	9%	65.646	100%
7 Onderwijs	13.057	88%	399	3%	1.403	9%	14.859	100%
8 Gezondheid	20.477	81%	742	3%	3.933	16%	25.152	100%
9 Sport	7.459	87%	276	3%	884	10%	8.619	100%
Totaal	7.894.016	96,5%	158.453	2%	131.719	1,6%	8.184.188	*100%*