



Rapport

Bevindingen en Actielijnen Inventarisatie Informatievoorziening Leegstaand Vastgoed

Kadaster en Geonovum

datum

15-01-2016

versie

v.2.0 definitief rapport

Samenvatting

In maart 2015 zijn Geonovum en het Kadaster gestart met een inventarisatie van de behoeften van overheden en marktpartijen aan een generieke informatievoorziening voor leegstand vastgoed. Resultaat van de verkenning is enerzijds een beeld van de urgentie die wordt ervaren en anderzijds een beeld van concrete actielijnen die bijdragen aan oplossing van het informatieprobleem.

Een veelheid van belanghebbende organisaties uit diverse toepassingsgebieden hebben in de verkenning geparticipeerd middels gesprekken en deelname aan werksessies. Bij zowel overheden als marktpartijen blijkt vraag naar leegstandsinformatie in grote mate aanwezig. In de huidige situatie is het niet mogelijk om informatie op verblijfsobjectniveau integraal in kaart te brengen, omdat bestaande bronnen in veel gevallen te weinig soelaas bieden en omdat het lastig is om tussen bestaande bronnen informatie uit te wisselen. Het opzetten van een integrale en landelijke leegstandsinformatievoorziening wordt als noodzakelijk ervaren.

Globaal ziet de behoefte er als volgt uit:

- Leegstandsgegevens op verblijfsobjectniveau: metrage en aantal objecten
- Gebruik: feitelijk en vergund;
- Leegstandsontwikkeling in de tijd volgen en vergelijken.

Naar aanleiding van de gebleken behoefte worden in dit rapport drie actielijnen voorgesteld waarmee aan de informatiebehoefte gehoor kan worden gegeven:

- **Actielijn 01:** Uitwisselingsafspraken leegstandsgegevens – de ontwikkeling van een informatiestandaard voor de definitie van leegstandsinformatie en een technische standaard voor het uitwisselen hiervan;
- **Actielijn 02:** Verkenningen – uitzoeken hoe onderstaande bronnen (of broncombinaties) gekoppeld aan de BAG bruikbare leegstandsinformatie kunnen leveren:
 - Verkenning 01: WOZ;
 - Verkenning 02: BRP;
 - Verkenning 03: NHR + UWV;
 - Verkenning 04: NHR + Telecom + Energie;
- **Actielijn 03:** Crowdsourcing – onderzoeken van de mogelijkheid via een mobiele applicatie de continuïteit en actualiteit van leegstandsinformatie kracht bij te zetten.

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Hoofdstuk 1 Inleiding	6
1.1 Aanleiding	6
1.2 Doel	6
1.3 Aanpak	7
1.4 Leeswijzer	8
Hoofdstuk 2 Leegstand in Nederland	9
2.1 Inleiding	9
2.2 Kantoorvastgoed	9
2.3 Winkelvastgoed	10
2.4 Bedrijfsvastgoed	11
2.5 Maatschappelijk vastgoed	12
2.6 Agrarisch vastgoed	12
2.7 Woningen	12
2.8 Conclusies	12
Hoofdstuk 3 Bevindingen	13
3.1 Gedeelde informatiepositie	13
3.2 De behoefte aan informatie over leegstand	13
3.3 Aanbod van gegevens over leegstand	13
3.4 Informatie delen, open data en samenwerkingsgerichtheid	14
Hoofdstuk 4 Actielijnen	15
4.1 Uitwisselingsafpraak leegstandsgegevens	15
4.2 Verkenningen	16
4.2.1 Verkenning: WOZ	16
4.2.2 Verkenning: KvK + UWV	16
4.2.3 Verkenning: KvK + Telecom + Energie	16
4.3 Crowdsourcing	17
Bijlage 1: Betrokken organisaties	19
Bronnen	22

Hoofdstuk 1

Inleiding

1.1 Aanleiding

Rondom het onderwerp leegstand bestaat momenteel veel dynamiek. Zowel vanuit het perspectief van overheidsbeleid als vanuit de vastgoedsector zelf. Maatschappelijk is er onbegrip over het feit dat er vastgoed leegstaat terwijl er op grote schaal behoefte is aan woonruimte. Spelers op de vastgoedmarkt willen grip houden op belangrijke ontwikkelingen die de waarde en potentie van panden beïnvloeden. Tegelijkertijd willen overheden actief beleid kunnen voeren op leegstaand vastgoed.

Partijen willen kunnen sturen op het vraagstuk. Daarvoor is sturingsinformatie nodig. Er zijn verschillende gemeenten en particulieren die hiertoe eigenhandig leegstand in kaart brengen en de resultaten via een viewer openbaar maken¹. Het betreft bijvoorbeeld gemeenten die een leegstandsverordening hebben uitgevaardigd². Ook provincies zien vanuit hun regierol het toenemende belang van vastgoedinformatie³. Bovendien zijn gemeenten en provincies sinds 1 oktober 2012 wettelijk verplicht de Ladder Duurzame Verstedelijking toe te passen⁴ (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013, p. 3), waarbij informatie over leegstand een cruciale rol speelt in de toepassing. Maar ook vanuit de markt is er een grote behoefte naar een centrale vastgoedregistratie (Hordijk en Waldmann, 2013).

De vraag naar gegevens over leegstand is als gevolg van deze ontwikkelingen groot en neemt toe. Bovendien overstijgt de vraag steeds vaker de traditionele vastgoedmarktsegmenten. Ondanks de behoefte aan integrale leegstandsinformatie, bestaat er op dit moment geen geüniformeerde registratie van leegstand. Hoewel er vastgoedregistraties zijn die informatie over aanbod of leegstand bijhouden⁵, voorzien deze bronnen momenteel onvoldoende in de vraag naar leegstandsinformatie. Met de huidige gegevens is het niet mogelijk om informatie van de feitelijke situatie op verblijfsobjectniveau te geven in de breedte van marktsegmenten.

Daarom hebben verschillende partijen geprobeerd informatie over het gebruik van een pand te achterhalen door (basis-)registraties te koppelen⁶. Dergelijke koppelingen zijn niet eenvoudig, waardoor conversies noodzakelijk zijn. Het resultaat voorziet in de meeste gevallen onvoldoende in de informatiebehoefte. Daar komt bij dat sommige gegevens niet openbaar beschikbaar zijn omdat ze onderdeel zijn van een gesloten databron.

1.2 Doel

In de huidige situatie is het lastig om tussen bestaande bronnen onderling informatie uit te wisselen. De meeste bronnen zijn niet compleet. Ook zijn ze vaak niet landsdekkend, lopen de definities uiteen en

¹ Bijvoorbeeld: [Amsterdam](#); [Arnhem](#); [Breda](#); [Gouda](#); [Groningen](#); [Den Haag](#); [Lelystad](#); [Maastricht](#); [Utrecht](#). Let op: deze lijst betreft initiatieven van zowel gemeenten zelf als particulieren. Breda, Den Haag en Lelystad zijn bijvoorbeeld door particulieren ontwikkeld.

² Amsterdam, Breda, Brunssum, Nunspeet, Oldambt en Tilburg

³ Bijvoorbeeld: provincie Limburg, provincie Overijssel en provincie Utrecht

⁴ Volgens Cees-Jan Pen, lector vastgoed van Fontys Hogeschool in Eindhoven, is het effect hiervan nu nog beperkt doordat de ladder vaak te pas en te onpas gebruikt wordt (persoonlijke communicatie, 16 november 2015)

⁵ Bijvoorbeeld: kantoren (Rudolf Bak, DTZ Zadelhoff en Dynamis), winkels (Locatus), bedrijventerreinen (DTZ Zadelhoff).

⁶ Bijvoorbeeld: BAG, BRP, BRK, WOZ, NHR, Bak, Locatus, IBIS, LISA/PAR, DTZ Zadelhoff/RealNext, FundaBusiness

verschilt de peildatum. Daardoor is het op dit moment zeer ingewikkeld, zo niet onmogelijk, om leegstand op verblijfsobjectniveau integraal in kaart te brengen.

Dat leegstandsinformatie op dit moment ontbreekt, hindert gemeenten en andere belanghebbenden in de ruimtelijke ordening. Voor zover er al accurate informatie bestaat, blijkt dat de gegevens niet beschikbaar zijn voor algemene en openbare toepassing. Dat kan slimmer en efficiënter. Daarom zijn Geonovum en het Kadaster in maart 2015 gestart met een verkenning naar de behoefte aan een informatieafspraken over leegstand.

In deze verkenning hebben Geonovum en het Kadaster onderzocht in hoeverre er bij overheden en marktpartijen behoefte is aan een generieke informatievoorziening voor leegstaand vastgoed. Daarvoor is eerst in beeld gebracht *welke informatie waar aanwezig is*. Vervolgens is onderzocht in hoeverre die informatie aansluit op de vraag naar leegstandsgegevens en tot slot welke basisinformatie in primair noodzakelijk is voor een generiek overzicht van leegstand. Het idee is om een instrument te ontwikkelen waarmee in de eerste plaats leegstand (landelijk) in beeld gebracht wordt, maar dat tevens voldoende informatie bevat voor gemeenten, provincies, het Rijk en mogelijk ook voor marktpartijen en burgers, om een concrete en integrale aanpak te ontwikkelen.

Belangrijk is hierbij om vooral ook goed gebruik te maken van structuren en ideeën die al werkend zijn of in ontwikkeling potentie laten zien. Zo bleek bijvoorbeeld tijdens de verkenning dat de provincie Overijssel samen met het Centraal Bureau voor de Statistiek zich heeft ingespannen voor een methode om door middel van het koppelen van basisregistraties⁷ een leegstandsmonitor te vervaardigen⁸. Dergelijke initiatieven zijn heel waardevol voor het doelbereik van de onderhavige verkenning.

1.3 Aanpak

De verkenning vond plaats van 16 maart tot 14 oktober. Eerst is gekeken naar de huidige ontwikkelingen in de verschillende segmenten van de vastgoedmarkt. Daarna is een inventarisatie gemaakt van bestaande bronnen en definities. Vervolgens vonden gespreken plaats met experts, bronhouders, gebruikers en bestaande initiatiefnemers⁹. In het kader hiervan organiseerden het Kadaster en Geonovum drie werksessies rond het thema informatievoorziening leegstand:

- WERKSESSIE#01: vastgoed van de overheid;
- WERKSESSIE#02: ruimtelijke kwaliteit en leefbaarheid;
- WERKSESSIE#03: financieel toezicht en bedrijfsvoering.

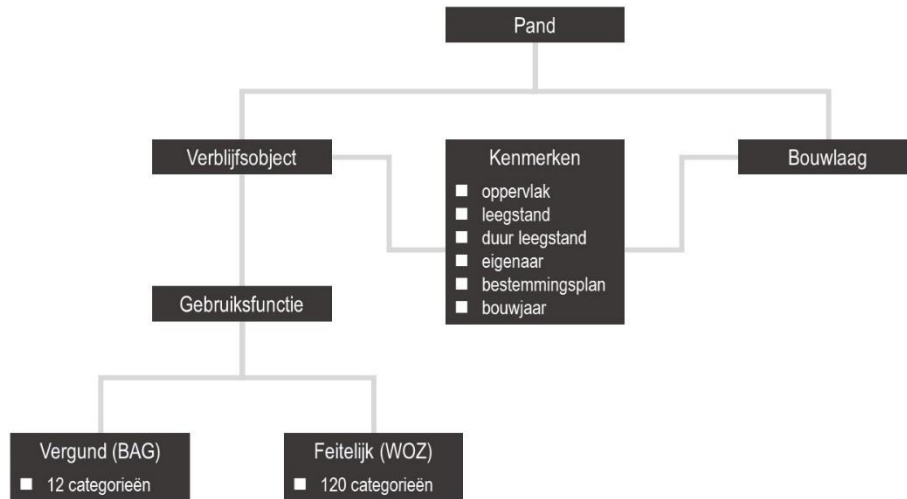
Tijdens deze werksessies werd verkend in welke mate er behoefte bestaat aan een informatieafspraken en – bij gebleken behoefte – waaraan zo'n afspraak dan zou moeten voldoen. Hierbij diende het concept-informatiemodel als discussiestuk (zie figuur 1).

⁷ Specifiek gaat het om de volgende basisregistraties: BAG, BRP, WOZ, NHR en BRK

⁸ Dit onderzoek is reeds in een vergevorderd ontwikkelingsstadium en wordt op 11 maart 2016 afgerond en opgeleverd. Daarna zal het worden overgedragen aan een aantal landelijke partijen die de methode nationaal zullen uitrollen. Het Kadaster en Geonovum zijn gevraagd zich hierbij aan te sluiten.

⁹ Rudolf Bak, Bouwstenen voor Sociaal, DataLand, Deloitte, Economisch Instituut voor de Bouw, E'til, Fontys, Gemeente Almere, Gemeente Amersfoort, Gemeente Den Haag, Gemeente Ede, Gemeente Maastricht, Gemeente Zaandam, Gemeente Zwolle, Geonovum, Geophy, HEMM, IPD, Kadaster, Kamer van Koophandel, Locatus, Laanbroek Schoeman adviseurs, Mezuro, Object Vision, Planbureau voor de Leefomgeving, Provincie Limburg, Provincie Overijssel, Provincie Utrecht, Rijksvastgoedbedrijf, Vastgoeddata, Waarderingskamer en ZO!City.

Figuur 1 Concept-informatiemodel leegstand (bron: Kadaster, Geonovum)



1.4 Leeswijzer

In dit rapport brengen we de behoeften van publieke en private partijen aan een informatievoorziening voor leegstaand vastgoed in beeld. In hoofdstuk 2 wordt op landelijk niveau een overzicht gegeven van de leegstandsontwikkeling per vastgoedsector. Vervolgens gaat hoofdstuk 3 in op de bevindingen die uit de verkenning naar voren kwamen. Tot slot licht hoofdstuk 4 het voorstel voor een drietal actielijnen verder toe.

Hoofdstuk 2

Urgentie: Leegstand in Nederland

2.1 Inleiding

Voor private en publieke beleidsmakers is het van belang om een gekozen leegstandsstrategie aan de feitelijke situatie te toetsen. Bij het kiezen van een strategie wordt vaak gebruik gemaakt van scenario's. Maar vanwege uiteenlopende voorspellingen is het voor beleidsmakers vaak lastig een strategie te bepalen. Daarom is een feitelijke leegstandsregistratie cruciaal. In dit hoofdstuk geven we – zonder volledig te zijn – per segment kort weer wat de actuele situatie is en wat de verwachte ontwikkelingen zullen zijn. Hierin is gekozen voor de meest voorkomende segmentaanduidingen, uiteraard zijn andere indelingen en benamingen denkbaar¹⁰. Tevens is de bedoeling op deze manier een globale indruk te geven van de uiteenlopende kwaliteit en kwantiteit van de beschikbare informatie¹¹.

2.2 Kantoorvastgoed

De totale voorraad kantoorvloeroppervlak (verhuurbaar vloeroppervlak: vvo) is bijna 50 miljoen vierkante meter (zie figuur 2). Dit betreft de courante voorraad kantoren van 500 vierkante meter en groter. De leegstand van kantoren in de laatste twintig jaar opgelopen tot gemiddeld ruim 17 procent. Dit percentage neemt nog steeds toe, doordat de totale vraag naar ruimte afneemt en de voorraad tegelijk gestaag blijft groeien. Sinds 2013 neemt het aanbod licht af doordat er minder ruimte wordt toegevoegd dan dat er wordt onttrokken. Het Economisch Instituut voor de Bouw verwacht mede hierdoor dat de kantorenmarkt op korte termijn weer in evenwicht zal komen. Desalniettemin neemt het gebruik van kantoorruimte momenteel sneller af dan de omvang van de voorraad waardoor de leegstand per saldo blijft toenemen (Planbureau voor de Leefomgeving & Amsterdam School of Real Estate, 2013; Compendium voor de Leefomgeving, 2015a).

Tevens valt op dat 48 procent van de transacties in de kantorenmarkt betrekking had op kantoren kleiner of gelijk aan 500 vierkante meter. Dit aandeel groeit ook nog (Dynamis, 2015a, p. 25). Lange tijd werd deze grootteklasse niet in de statistieken meegenomen, waardoor het ook in de – beschikbare – leegstandsinventarisaties ontbreekt.

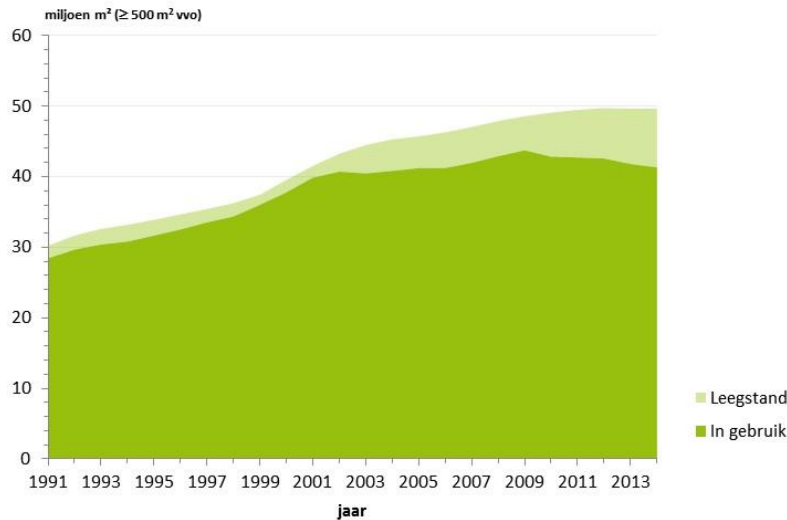
Als onderscheid wordt gemaakt naar de duur van de leegstand valt op dat de structurele leegstand (langer dan drie jaar) sterk in omvang is toegenomen¹². Ruim zestig procent van de leegstaande vierkante meters kantoorruimte staat structureel leeg. De kantoorwerkgelegenheid stijgt nauwelijks en neemt na 2020 zelfs af door een dalende beroepsbevolking, minder ruimtegebruik per werknemer en trends als het 'nieuwe werken'. Ruimtelijk concentreert de leegstand zich voornamelijk in de Randstad. Waar in de meeste gevallen kantoren in handen zijn van eigenaar-gebruikers, zijn in de Randstad veel beleggers actief. Omdat het effect van leegstand slechts een beperkt effect heeft op grote beleggingsportefeuilles, ervaren beleggers over het algemeen geen sterke prikkel om leegstand te bestrijden (Planbureau voor de Leefomgeving & Amsterdam School of Real Estate, 2013; Compendium voor de Leefomgeving, 2015a).

¹⁰ Bij winkels wordt soms onderscheid gemaakt tussen *retail* en detailhandel. De term bedrijfsruimten wordt ook wel gebruikt om de verzameling van vastgoed met een kantoor-, winkel- of industrie functie aan te duiden. Binnen het maatschappelijk vastgoed worden onder andere onderwijs, cultuur, sport, zorg en welzijn onderscheiden.

¹¹ Voor meer details, zie rapport: Leegstand Overijssel – Eindnotitie fase 1, 9 september 2015.

¹² Leegstand een jaar of korter: aanvangs- en frictieleegstand; leegstand tussen één en drie jaar: langdurige leegstand; leegstand 3 jaar of langer: structurele leegstand (Compendium voor de Leefomgeving, 2015a)

Figuur 2 Kantorenleegstand voorraad en gebruik 1991-2014 (bron: PBL, 2015)

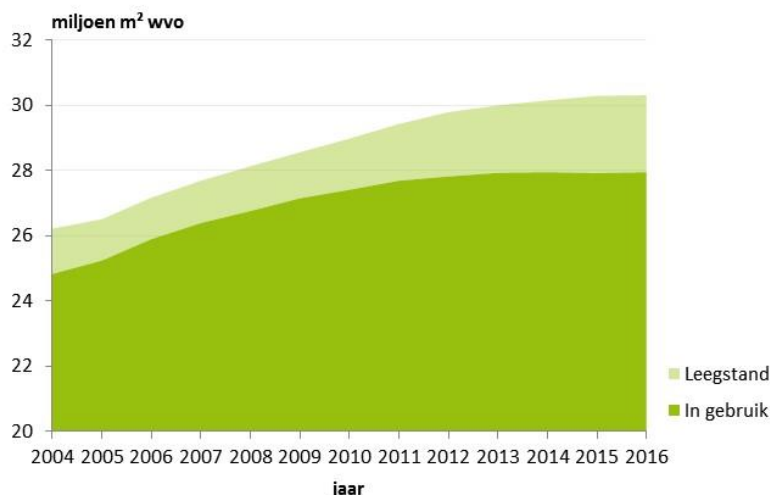


2.3 Winkelvastgoed

De totale voorraad winkelvloeroppervlak (wvo) bedraagt 30,3 miljoen vierkante meter (zie figuur 3) volgens Gertjan Slob van Locatus. Gemiddeld 8,4 procent daarvan staat op dit moment leeg. Na een jarenlange groei, neemt het leegstandspercentage voor het eerst dit jaar iets af. Ondanks de afname van de leegstand is de structurele leegstand dit jaar juist toegenomen. Er zijn dit jaar dus minder nieuwe panden leeg komen te staan, maar ook minder reeds leegstaande panden gevuld. Leegstand concentreert zich op twee manieren. Allereerst geografisch, met name de krimpregio's¹³ hebben het meeste last van de leegstand. Een tweede concentratie van leegstand zien we in de centra van middelgrote steden. In de 20 grootste steden van Nederland is de leegstand relatief beperkt en is daar dit jaar ook iets teruggelopen. Hetzelfde geldt voor de centra waar vooral de dagelijkse boodschappen worden gedaan. De categorie winkelgebieden die hier tussenin valt hebben het sterkst te kampen met leegstaand. Logisch gevolg hiervan is dat de allergrootste problemen ontstaan in de middelgrote centra in de krimpregio's. Daarentegen is leegstand in mindere mate een probleem in veel boodschappencentra en binnensteden in de Randstad (Persoonlijke communicatie, 26 november 2015).

¹³ De Rijksoverheid onderscheid topkrimpggebieden en anticipeergebieden. De gebieden waar de bevolkingskrimp het sterkst is worden topkrimpggebieden genoemd. Hier is een bevolkingsdaling van 16% geprognosticeerd tot 2040. Het gaat voornamelijk om gemeenten in Zeeuws-Vlaanderen, Zuid-Limburg en Noord- en Oost-Groningen. Als de bevolking nu nog niet daalt, maar in de toekomst wel gaat doen spreekt het Rijk van een anticipeergebied. Hier wordt tot 2040 een bevolkingsafname van 4% verwacht (Rijksoverheid, 2015).

Winkelleegstand (in mln. m²) leeg en in gebruik 2004-heden, peildatum: 1 januari (bron: Locatus, 2015)



2.4 Bedrijfsvastgoed

De totale voorraad bedrijfsruimte telt 268 miljoen vierkante meter bruto vloeroppervlak (bvo) (DTZ Zadelhoff, 2015, p. 42). Volgens de Nederlandse Vereniging voor Makelaars nam het aanbod van bedrijfsruimten¹⁴ in 2013 voor het vijfde jaar op rij toe: werd eind 2012 ruim 12,2 miljoen vierkante meter te koop of te huur aangeboden, een jaar later was dat 12,6 miljoen vierkante meter (NVM, 2014, p. 1 – 6). Volgens DTZ is in diezelfde periode sprake van een stijging naar 9,5 miljoen vierkante meter (DTZ Zadelhoff, 2014, p. 2). Deze trend is volgens de NVM in alle provincies zichtbaar. Met name de stijging van het aanbod van logistiek vastgoed ligt hieraan ten grondslag. Dit aanbod steeg in 2013 met 17 procent tot 2,9 miljoen vierkante meter, terwijl door de recessie de totale vraag naar bedrijfsruimten juist afnam tot 2 miljoen vierkante meter eind 2013 (NVM, 2014, p. 1 – 6).

De gemiddelde grootte van aangeboden bedrijfsruimtes in 2014 is 1.490 vierkante meter. Van het aantal beschikbare bedrijfsruimten heeft 52 procent een oppervlakte van 500 vierkante meter of kleiner (Dynamis, 2015b, p. 6). DTZ Zadelhoff meldt dat het aanbod in 2014 met 9,6 miljoen vierkante meter stabiel is gebleven ten opzichte van het voorgaande jaar. De opname van bedrijfsruimten is echter met 14 procent gestegen naar 2,7 miljoen vierkante meter, desondanks neemt het aanbod niet af. De stijging is vooral te verklaren door de toegenomen opname distributiecentra in en om het Rotterdamse havengebied. Het gaat hier voornamelijk om nieuwbouw vanwege de beperkte kwaliteit van het bestaande aanbod (DTZ Zadelhoff, 2015, p. 2).

¹⁴ Voorbeeld definitie 'bedrijfsruimte': "Een ruimtelijk zelfstandige eenheid die grotendeels in gebruik is voor productie en opslag in de sectoren bouw, transport en logistiek, lichte en zware industrie en groothandel. Gemengde kantoor- en bedrijfsgebouwen zijn meegenomen indien het bedrijfsdeel meer dan 50% van het gehele complex uitmaakt" (NVM, 2014, p. 6).

2.5 Maatschappelijk vastgoed

De totale voorraad maatschappelijk vastgoed wordt geschat op 80 miljoen vierkante meter (Bouwstenen voor Sociaal, 2013, p. 31). Tevens ziet het er naar uit dat de behoefte aan maatschappelijk vastgoed in 2030 ongeveer 25 procent lager zal zijn dan in 2013. Dat betekent een potentieel leegstandsrisico van circa 20 miljoen vierkante meter. Lokaal kan deze afname tot 50 procent oplopen. Met name in het onderwijs en de zorg loopt de ruimtebehoefte sterk terug. Hoewel het Economisch Instituut voor de Bouw juist berekent dat de vraag naar zorgvastgoed in de komende decennia zal verdubbelen (persoonlijke communicatie, 11 november 2015). Verder blijkt uit het onderzoek van Bouwstenen voor Sociaal dat er per gemeente gemiddeld 20 panden leegstaan. Hiervan willen gemeenten er gemiddeld 12 afstoten. Ook werd aangetoond dat het werkelijke aantal verkochte panden in 2013 gemiddeld 1,2 bedroeg. Bovendien bouwen gemeenten nog steeds bij terwijl er nauwelijks onttrekking plaatsvindt (Bouwstenen voor Sociaal, 2014, p. 8).

2.6 Agrarisch vastgoed

In 2012 waren er ruim 64 duizend agrarische bedrijven (exclusief glastuinbouw). Twaalf jaar eerder, in 2000, waren dat er 86 duizend. Veel boerderijen verliezen hun agrarische functie. Indien deze trend ongewijzigd doorzet, zullen in de periode tot 2030 nog eens 24 duizend bedrijven stoppen. Dat gaat om een totale oppervlakte van 32 miljoen vierkante meter. Daarvan heeft ongeveer 24 miljoen vierkante meter een bedrijfsfunctie en 8 miljoen vierkante meter een woonfunctie. De veronderstelling is dat ruim de helft van deze panden een nieuwe invulling kunnen krijgen. De prognose is dat het overige deel – circa 15 miljoen vierkante meter – leeg zal komen te staan (Alterra, 2014, p. 5 – 18).

2.7 Woningen

De totale Nederlandse woningvoorraad telt ongeveer 7,5 miljoen panden. Daarvan staan er volgens het CBS op 1 juli 2013 408 duizend leeg, dat is 5,5 procent van de totale voorraad. De meeste leegstaande woningen staan in de Randstad: bijna 100 duizend in de provincie Zuid-Holland en 70 duizend in Noord-Holland, bij elkaar 42 procent. Opvallend is dat Zeeland de hoogste relatieve leegstand heeft: 9,2 procent. De regio trekt veel toeristen. In toeristische gebieden is over het algemeen meer leegstand, omdat particulieren uit binnen- en buitenland hier een tweede woning of vakantiewoning bezitten. Een andere reden voor de hoge leegstand is bevolkingskrimp. Naast de provincie Zeeland hebben ook delen van de provincie Groningen en Limburg hiermee te maken (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2013, p. 11 – 32). Verder valt op dat vooral woningen van particuliere huurders officieel niet bewoond worden (13 procent van de particuliere huurwoningen). Tevens blijkt dat vooral woningen van voor 1945 en na 2005 leeg staan (respectievelijk 8,0 procent en 8,5 procent). Tot slot blijken appartementen vaker leeg te staan dan ééngezinswoningen (respectievelijk 8,1 procent en 3,7 procent) (Compendium voor de Leefomgeving, 2015c). Op deze uitkomsten heeft in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken later nog een actualisatie plaatsgevonden.

2.8 Conclusies

Uit voorgaande kunnen twee centrale conclusies worden getrokken. Ten eerste blijkt dat het leegstand in eigenlijk alle deelmarkten als probleem wordt ervaren. Een groeiend probleem, vooral waar het de structurele leegstand betreft. Het is op basis hiervan niet verrassend dat betrokken partijen proberen hier meer sturing op te krijgen.

Ten tweede blijkt dat op landelijk niveau diverse bronnen beschikbaar zijn die – al dan niet indicatief – een beeld kunnen geven van de mate van leegstand. Tegelijk blijken deze bronnen niet openbaar operationeel beschikbaar zijn om ook daadwerkelijk toe te passen in analyse en beleid op lokaal niveau. In het volgende hoofdstuk schetsen we hoe stakeholders in de betreffende sectoren hier momenteel vorm aan geven.

Hoofdstuk 3

Sturing op leegstand in de praktijk: bevindingen

3.1 Gedeelde informatiepositie

Om een overkoepelend en volledig beeld te krijgen van de wijze waarop partijen op dit moment sturen op leegstand – en welke hindernissen zij hierbij ervaren – is een veelheid aan organisaties betrokken bij het verkennend onderzoek. In bijlage 1 is een lijst opgenomen van de organisaties die hebben meegewerkt. Uit alle individuele gesprekken en de werksessies komt een concreet beeld naar voren: op dit moment bestaat er geen gedeelde informatiepositie over leegstand van vastgoed door de belangrijkste partijen die een rol spelen bij het aanpakken en oplossen van vraagstukken over leefbaarheid (maatschappelijke drijfveer) en management van vastgoed (bedrijfseconomische drijfveer).

De informatiepositie is volgens de betrokken organisaties niet gedeeld omdat:

- bij de registratie van leegstand verschillende definities worden gebruikt;
- gegevens over leegstand van eigenaren of beheerders van vastgoed in veel gevallen ongestructureerd zijn en mede daardoor moeilijk kunnen worden uitgewisseld;
- onderdeel hiervan is dat gegevens met een gesloten en een open regime moeilijk van elkaar te scheiden te zijn¹⁵ en daarmee uitwisselen en delen in de weg staan;
- de vastgoedmarkt een gesegmenteerde markt is, waardoor er per vastgoedsector verschillende bronhouders van gegevens bestaan. Dat leidt er toe dat er altijd conversies en bewerkingen nodig zijn om gegevens over de verschillende sectoren te integreren in een totaalbeeld;
- er meerdere private partijen over vastgoed en leegstand zijn opgestaan, waardoor de behoefte aan een integraal beeld altijd vraagt om gegevensuitwisselingen.

3.2 De behoefte aan informatie over leegstand

Bij gebruikers is er een redelijke mate van consensus over het verblijfsobject als meest gedetailleerde – en daardoor meest geschikte – elementaire eenheid waarover leegstandsgegevens beschikbaar zouden moeten zijn. Op dit niveau zijn de gebruikers voornamelijk geïnteresseerd in het aantal aangeboden vierkante meters verhuurbaar vloeroppervlak (vvo). Vervolgens is het belangrijk om te weten, of en hoe lang een pand of verblijfsobject leegstaat. Niet elke vorm van leegstand is immers problematisch. De uitdaging zit vooral in de structurele leegstand. Ook extreme dynamiek is een belangrijke factor.

Verder lijkt ook het type vastgoed een belangrijk kenmerk. De BAG, lijkt hiervoor een redelijke basis, hoewel er partijen zijn die aangeven dat de typering uit deze bron (gebaseerd op de twaalf hoofdgebruiksfuncties uit het Bouwbesluit) wellicht niet fijnmazig genoeg zijn. Een belangrijke nuancering is dat er verschillende vastgoedmarkten zijn die elk hun eigen dynamiek hebben. Dat betekent dat er op een meer gedetailleerd niveau verschillen bestaan op het gebied van de leegstandsinformatiebehoefte. Tot slot blijkt uit een deskundigensessie van de provincie Overijssel dat vergelijkingen in de tijd ook relevant zijn.

3.3 Aanbod van gegevens over leegstand

Door marktpartijen en kennisinstellingen is er veel kennis opgebouwd over marktontwikkeling en leegstand in de verschillende sectoren. Deze kennisontwikkeling is gepaard gegaan met het opbouwen van systematische dataverzamelingen, waarvan sommige met een hoge kwaliteit en nauwkeurigheid. Er bestaat echter geen gemeenschappelijk informatiemodel. Hierdoor verschillen definities en vastgoedeenheden. Ook

¹⁵ Het komt voor dat open gegevens onderdeel zijn van een gesloten gegevensbron. Deze open gegevens zijn vaak niet los leverbaar.

zijn er op dit moment er enkele nieuwe toetreders tot de markt van vastgoedinformatie¹⁶. Over het geheel gesproken worden er relatief veel innovaties op het gebied van dataverzameling, kwaliteitscontrole en visualisatie toegepast.

Een andere bevinding is dat meerdere eigenaren van grote vastgoedportefeuilles gebruik maken van vastgoedmanagementsystemen van een aantal softwareleveranciers. Deze informatiesystemen vormen het bronsysteem voor gegevens over vooral eigen vastgoed. Er is voorlopig nog betrekkelijk weinig ervaring opgedaan met het systematisch uitwisselen van gegevens vanuit deze bronsystemen. Ook hier geldt dat verschillende definities worden gehanteerd en conversies noodzakelijk zijn. Op basis van *expert judgement* schatten we dat van de "kleinere" eigenaren van maatschappelijk vastgoed (gemeenten, provincies, waterschappen, uitvoeringsorganisaties) circa 10 a 20 beschikken over een betrouwbaar bronsysteem voor leegstandsinformatie (minder dan 10%). Van de kleine gemeenten beschikt waarschijnlijk geen enkele gemeente over deze gegevens.

3.4 Informatie delen, open data en samenwerkingsgerichtheid

Gedurende de periode van deze verkenning is gebleken dat eigenaren van vastgoed, evenals overheden in hun rol van regisseur van de kwaliteit van de leefomgeving, een toenemend belang hechten gestandaardiseerde gegevens over leegstand. Overheidspartijen geven aan zich te oriënteren op de vraag welke vastgoedgegevens zij als open data kunnen publiceren. Marktpartijen die zich hebben gespecialiseerd in vastgoedgegevens zouden met open data hun dienstverlening verder kunnen uitbreiden, maar dit conflicteert vaak met zowel het verdienmodel als met de aard van de gegevens die betrekking hebben op hun klanten (gevoelig in verband met privacy en aandeelhouderswaarde).

De eigenaren van maatschappelijk vastgoed hebben hun samenwerking op informatievraagstukken versterkt via het netwerk van Bouwstenen voor Sociaal. Uit de gesprekken die we voerden blijkt een positieve grondhouding ten opzichte van voorstellen om de uitwisseling van leegstandgegevens te bevorderen en te vereenvoudigen.

¹⁶ Bijvoorbeeld: Geophy, Hemm en Vastgoeddata.

Hoofdstuk 4

Actielijnen

Uit de inhoud en resultaten van de verkenning destilleren we drie actielijnen. Allereerst is informatie over leegstand niet gestructureerd en volgens een consensusafspraken gedefinieerd. Daarom richt de eerste actielijn zich enerzijds op het ontwikkelen van een informatiestandaard voor de definitie van leegstandinformatie en anderzijds op een technische standaard voor het uitwisselen hiervan.

Verder zijn er in de verkenning talloze potentiële informatiebronnen de revue gepasseerd die zouden kunnen helpen bij een leegstandsregistratie. Vooral het initiatief in Noordwest Overijssel dicht veel kansen aan deze methodiek toe. Op basis van de ervaringen van deelnemers lijkt het tegelijk vooralsnog lastig om leegstand in kaart brengen via de koppeling van verschillende bronnen. Daarbij komt het dan voornamelijk doordat er in de registraties zelf – of in de koppeling van de registraties – nog veel haken en ogen zitten. Bij een aantal bronnen lijkt dit probleem op termijn opgelost te worden. Hier gaat de tweede oplossingsrichting verder op in, door de mogelijkheid van koppeling, ontsluiting en toepassing van enkele potentieel belangrijke bronnen operationeel te verkennen.

De derde actielijn richt zich op de mogelijkheden van *crowdsourcing*. Leegstandsdata wordt nu nog vaak verzameld vanuit een thematische informatiebehoefte. Veel van die data wordt eenmalig en handmatig ingewonnen, terwijl er juist behoefte is aan continue en actuele informatie. Uit ervaringen van deelnemers blijkt het voor gemeenten bijvoorbeeld wegens capaciteitsgebrek vaak lastig. Ook ontbreekt de urgentie. Deelnemers kwamen op het idee om hiervoor gebruik te maken van *crowdsourcing*. Op die manier maak je het mogelijk om burgers met behulp van mobiele applicaties zelf te laten participeren. Dergelijke methoden zijn in andere toepassingsvelden al toegepast. Onderstaand lichten we de verschillende oplossingsrichtingen verder toe.

4.1 Uitwisselingsafspraken leegstandsgegevens

Deze actielijn heeft een structureel en meerjarig karakter. Om deze standaarden bij overheidsorganisaties en marktpartijen geïmplementeerd te krijgen is voor een langere periode een goede samenwerking nodig. Om dat mogelijk te maken wordt op basis van de eerste inzichten uit deze verkenning een kandidaat uitwisselingmodel voor leegstandsgegevens opgesteld. Vervolgens is het mogelijk door middel van *mapping* (het koppelen van elementen uit verschillende datasets) letterlijk in kaart te brengen waar de informatiegaten zitten. Soms kunnen gegevens één op één doorgezet worden, in andere gevallen zal informatie toegevoegd moeten worden.

Marktpartijen als Locatus (winkels), Bak/DTZ Zadelhoff (kantoren), Alterra (agrarisches vastgoed) en publieke partijen (RVB, gemeenten, netwerk Bouwstenen voor Sociaal) worden actief benaderd en gevraagd om het model te reviewen. Tegelijkertijd vragen we leveranciers van vastgoedinformatiesystemen om input te geven over de technische specificaties van de data-uitwisseling.

Aan de hand hiervan wordt een formeel informatiemodel opgesteld met een aantal voorbeeldbestanden en een validatie-instrument om te kunnen vaststellen of gegevens voldoen aan de informatiestandaard. Marktpartijen en overheidsorganisaties vormen samen de *governance* van dit traject. Daarin lijkt het verstandig om aparte aandacht te besteden aan de subset van leegstandsgegevens van eigenaren van maatschappelijk vastgoed die als open data kunnen worden aangemerkt.

4.2 Verkenningen

Tijdens de werksessies en de individuele gesprekken met experts kwamen er uiteenlopende suggesties voor slimme koppelingen van bronnen. Hierin vormt de BAG vaak het uitgangspunt. Via die route zou het mogelijk moeten zijn leegstand snel, eenvoudig en nauwkeurig in kaart te brengen. Tegelijkertijd blijkt uit verschillende ervaringen dat dit beeld te rooskleurig is. Op een enkele database na, bevatten de meesten veel ruis. Ook de koppeling is vaak niet eenvoudig en in sommige gevallen zelfs onmogelijk. Voor dit onderzoek zochten wij vooral naar registraties met een landelijke dekking (bijv. BAG, WOZ, NHR, maar ook Locatus en Bak). Op basis van de bevindingen is er een drietal trajecten benoemd die kansrijk lijken en nadere verkenning verdienen. Mogelijk wordt in het kader van woningleegstand een vierde verkenningen toegevoegd. Deze zal betrekking hebben op de mogelijkheid om met behulp van geaggregeerde gegevens uit de Basisregistratie Personen (BRP) woningleegstand te duiden.

4.2.1 Verkenning: WOZ

Aan de WOZ-registratie zit een aantal voordelen. Ten eerste registreert de WOZ een eigenaars- en een gebruikersdeel. De halfjaarlijkse actualisering is een tweede voordeel. Ten derde heeft iedere burger er belang bij dat de registratie correct is. Vanwege deze urgentie van terugkoppeling zijn de gegevens ook nog eens heel accuraat. Dit controle-instrument prikkelt omgekeerd ook de gemeenten zelf: een ontbreken van een gebruiker (bij niet-woningen) betekent minder inkomsten. Ook is de WOZ BAG-compliant en registreert het een groter aantal gebruikerscategorieën dan de BAG. Bovendien is het een registratie van feitelijke gebruik (t.o.v. vergund gebruik in de BAG). Tot slot is de WOZ een reeds bestaande registratie en dat verdient de voorkeur boven een nieuwe registratie.

Voor het detecteren van leegstand zit met name in de registratie van het eigenaars- en gebruikersdeel een grote potentie. Voor elk WOZ-object dient de eigenaar een eigenaarsdeel af te dragen. Ten behoeve van dit fiscale onderscheid bevat de WOZ administratie een indicatie voor objecten die op enig moment feitelijk niet in gebruik zijn. Sommige partijen zijn positief over deze koppeling. Andere partijen zijn om verschillende redenen wat meer terughoudend, waarbij vooral de openbare beschikbaarheid wordt aangedragen. WOZ-gegevens mogen niet zonder toestemming van de wetgever voor doeleinden buiten het fiscale domein worden aangewend.

4.2.2 Verkenning: KvK + UWV

De Kamer van Koophandel is druk bezig het nieuwe Handelsregister BAG-compliant te maken. De koppeling van de BAG aan de NHR werkt op een vergelijkbare wijze als de koppeling van de BAG aan de WOZ. Alle niet-woningen in de BAG zouden tenminste één KvK-registratie moeten hebben. Op het moment dat er geen bedrijfsvestiging staat ingeschreven, is er mogelijk sprake van leegstand. Het komt voor dat een pand met één BAG-ID, één adres en één huisnummer meerdere bedrijven huisvest. Er kan dan sprake zijn van gedeeltelijke leegstand, maar dat is lastig vast te stellen. Ook verhuizingen en opheffingen staan niet altijd correct en actueel in het register, maar dat is in principe van tijdelijke aard, omdat de KvK hard bezig is het bestand op te schonen.

Ook is een koppeling van NHR-gegevens met UWV-gegevens geagendeerd. Verwacht wordt, dat deze koppeling een forse verbetering veroorzaakt in de mate waarin inschrijvingen per adres accuraat zijn opgenomen. Wanneer de afwezigheid van een inschrijving op een niet-woonadres betrouwbaarder wordt, lijkt deze vorm van indiceren van leegstand relevant en kansrijk. Een koppeling van NHR-gegevens met UWV-gegevens zou kunnen helpen leegstand beter vast te stellen.

4.2.3 Verkenning: KvK + Telecom + Energie

Een derde manier om leegstand te traceren is het maken van een koppeling tussen NHR-data, telecomdata en energiedata. De mogelijkheden van het handelsregister zijn in paragraaf 4.2.2 omschreven. Om vast te kunnen stellen of in een pand daadwerkelijk geen (bedrijfs-) activiteiten plaatsvinden, kan mogelijk telecom- en energiedata worden toegevoegd. Wat telecomdata betreft, zijn voor deze toepassing met name de geanonimiseerde locatiegegevens van gebruikers relevant. Deze gegevens zijn op gebiedsniveau te vertalen

in een hittekaart. Dat kan de mogelijkheid bieden meer te weten te komen over het gebruik van panden in een bepaald gebied.

Een vergelijkbare toepassing is denkbaar met energiedata. Hieraan ligt de aanname ten grondslag dat ongebruikt pand in principe een lager energieverbruik heeft. Wanneer het energieverbruik structureel onder een bepaalde drempelwaarde komt, duidt dat mogelijk op leegstand. Ook deze data is voor gebouwen met meerdere gebruikers minder nauwkeurig, maar met een combinatie van NHR-, telecom- en energiedata, zou het mogelijk moeten zijn een behoorlijk accuraat beeld te construeren.

4.3 Crowdsourcing

Een van de bevindingen is dat het inwinnen van de meest essentiële leegstandsgegevens vaak handmatig gebeurt. Dat maakt het proces niet alleen arbeidsintensief, ook het maken afspraken over de definities, interpretaties en inwinningsmethoden vergt veel tijd, geld en moeite. Voor éénmalig onderzoek wordt deze stap nog wel eens genomen, maar op structurele basis komt dit nauwelijks voor, laat staan integraal en landsdekkend.

Hier kan *crowdsourcing* wellicht uitkomst bieden. Uit één van de werksessies kwam het idee naar voren om een applicatie te ontwikkelen waarmee je particulieren de mogelijkheid biedt zelf melding te maken van leegstand. Door gebruik te maken van een standaardformulier blijven interpretatiefouten beperkt. Tegelijkertijd levert dit in de basis meer uniforme gegevens op.

Er zijn al verschillende projecten in Nederland die hier positieve ervaring mee hebben. Zoals het grenspalenproject van het Kadaster waarin gebruikers grenspalen op de Nederlands-Duitse grens kunnen melden. Maar ook de applicatie van de fietsersbond waarin gebruikers feedback geven over de gebruikswaarde van wegen voor verschillende fietsactiviteiten is hier een voorbeeld van. Beide applicaties vragen gebruikers ook om foto's te maken. Op die manier is het voor afnemers van de informatie mogelijk de applicatie ook als definitietoets te gebruiken.

Een belangrijk verschil met de applicaties van het Kadaster en de Fietsersbond is dat het bij leegstand ook essentieel is te weten wat zich 'binnen het pand' afspeelt. Daarom is het belangrijk om aan te haken bij bestaande gemeenschappen. Dat zou bijvoorbeeld kunnen gaan om kantorenloodsen of het Expertteam Transformatie.



Bijlage 1: Betrokken organisaties

Drs. R.L. Bak Property Research & Consultancy

Rudolf Bak

Bouwstenen voor Sociaal

Ingrid de Moel

Dataland

Michel ten Brummelhuis
Janneke van der Kruk
Pieter van Teeffelen

Deloitte

Jan-Willem Santing

Economisch Instituut voor de Bouw (EIB)

Matthieu Zuidema

E'til

Roger Vaessens
Sandra van de Ven

Fontys

Cees-Jan Pen

Gemeente Almere

Henk Hoogland
John Vreenegoor

Gemeente Amersfoort

Rik Hoogzaad

Gemeente Den Haag

Gert Prins
Peter Vreugdenhil

Gemeente Ede

Jan Kappers

Gemeente Maastricht

Marleen van Oeveren
Charles Slierendrecht
Tim van Wanroij

Gemeente Zaanstad

Herman Binnendijk
Jan Thomas

Gemeente Zwolle

Dennis Jansen

Geonovum

Linda van den Brink
Luc de Horde
Paul Janssen
Paul Padding
Rien Stor
Gerard Trouborst
Rob van de Velde
Remko Wicherson

Geophy

Teun van den Dries

Kim van Haalen

Hemm

Martijn Kogelman
Ellen-Jane van Straten

IPD

Bert Teuben

Kadaster

Marc van Geene
Bert Hoeve
Michiel Pellenbarg

Kamer van Koophandel (KvK)

Ben Schuttenbeld
Perry Smit

Locatus

Peter Nieland

Laanbroek Schoeman adviseurs (LSa)

Norman ten Pierik

Mezuro

Wim Steenbakkers

Object Vision

Martin van der Beek

Planbureau voor de Leefomgeving

Hans van Amsterdam
Edwin Buitelaar
Frank van Dongen
Joost Tennekes

Provincie Limburg

Raymond Creemers

Provincie Overijssel

Laurent de Borman
Aafke Heringa
Dick Hoek

Provincie Utrecht

Hans Mertens

Rijksvastgoedbedrijf

Marcel de Meulmeester
Elvera van de Panne

Vastgoeddata

Christiaan Swen

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

Jeroen de Leede

Waarderingskamer

Ruud Kathmann

ZO!City

Saskia Beer

Bronnen

- Alterra (2014), Vrijkomende agrarische bebouwing in het landelijk gebied. Utrecht: InnovatieNetwerk
- Bouwstenen voor Sociaal (2013), Reisgids voor Maatschappelijke Voorzieningen. Amersfoort: Drukkerij Gianotten BV
- Bouwstenen voor Sociaal (2014), Maatschappelijk Vastgoed in de Etalage. Amersfoort: Drukkerij De Globe
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2013), Leegstand in Nederland anno 2013 – Van krimpg gebied tot dichtbevolkte Randstad. Den Haag/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek
- Compendium voor de Leefomgeving (2015a), Leegstand van kantoren, 1991 – 2015 [online] [Geciteerd op 28 oktober 2015]. Beschikbaar op het World Wide Web: <http://www.compendiumvoordeleefomgeving.nl/indicatoren/nl2152-Leegstand-kantoren.html?i=36-177>
- Compendium voor de Leefomgeving (2015b), Leegstand Winkels, 2004 – 2015 [online]. [Geciteerd op 28 oktober 2015]. Beschikbaar op het World Wide Web: <http://www.compendiumvoordeleefomgeving.nl/indicatoren/nl2151-Leegstand-winkels.html?i=36-177>
- Compendium voor de Leefomgeving (2015c), Leegstand woningen, 2013 [online]. [Geciteerd op 28 oktober 2015]. Beschikbaar op het World Wide Web: <http://www.compendiumvoordeleefomgeving.nl/indicatoren/nl2165-Leegstand-woningen.html?i=35-173>
- DTZ Zadelhoff (2014), Nederland Compleet: Factsheets kantoren- en bedrijfsruimtenmarkt Amsterdam: DTZ Zadelhoff
- DTZ Zadelhoff (2015), Nederland Compleet: Factsheets kantoren- en bedrijfsruimtenmarkt Amsterdam: DTZ Zadelhoff
- Dynamis (2015a), Spreekende Cijfers Kantorenmarkten (jaarrapport). Utrecht
- Dynamis (2015b), Spreekende Cijfers Bedrijfsruimtemarkten (jaarrapport). Utrecht
- Hordijk, A.C., M. Waldmann (2013), Ik zie, ik zie, wat jij niet ziet – Haalbaarheidsstudie voor Centrale Registers ter vergroting van vastgoedtransparantie. Voorburg: Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland
- Keeris, W. (2007), Gelaagdheid in Leegstand. In: Transformatie van kantoorgebouwen: thema's, actoren, instrumenten en projecten. Rotterdam: 010 Publishers pp. 204 – 211
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2013), Handreiking Ladder voor duurzame verstedelijking. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Nederlandse Vereniging voor Makelaars (2014), Stand van zaken Nederlandse kantorenmarkt. Amsterdam: NVM Business.
- Planbureau voor de Leefomgeving & Amsterdam School of Real Estate (2013), Gebiedsontwikkeling en commerciële vastgoedmarkten: een institutionele analyse van het (over-)aanbod van winkels en kantoren. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)
- Rijksoverheid (2015), Oorzaken en gevolgen bevolkingskrimp: Krimpg gebieden en anticipeergebieden [online]. [Geciteerd op 27 oktober 2015]. Beschikbaar op het World Wide Web: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bevolkingskrimp/inhoud/oorzaken-en-gevolgen-bevolkingskrimp>

