



Rijksdienst voor Ondernemend
Nederland

Overzicht aantallen en soorten utiliteitsbouw

Per 1 januari 2026

In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Inhoud

1	Inleiding—3
2	Aanpak—5
2.1	Uitgangspunten—5
2.2	Operationalisering—6
3	Afbakening utiliteitsbouw—9
3.1	Definities utiliteitsbouw—9
3.2	Keuzes en consequenties—9
3.2.1	Industriefunctie en overige gebruiksfunctie—10
3.2.2	Recreatiewoningen—11
3.2.3	Woonfunctie voor zorg—12
3.2.4	Gecombineerde functies woning-ubouw—13
3.2.5	Industriehallen met kantoorruimtes—14
3.2.6	Panden zonder verblijfsobject—15
3.3	Samenvattend—16
4	De geschatte voorraad utiliteitsgebouwen—17
4.1	Verdeling naar gebruiksfuncties—17
4.2	Verschillen met de BAG—19
4.3	Vergelijking met peildatum 1 januari 2025—20
4.4	Samenstelling gebruiksfuncties en typering panden waarin ze zitten—21
5	Doorontwikkeling—24

1 Inleiding

Doel en insteek

Voor verschillende onderzoeks- en beleidsdoeleinden is het wenselijk om zicht te hebben op de omvang en samenstelling van de voorraad utiliteitsgebouwen. Dit kan helpen bij de opgaven voor de energietransitie. Bijvoorbeeld om te bepalen welk deel van de gebouwen-voorraad voldoet aan bepaalde normen, zoals ten aanzien van de energieprestatie.

Deze omvang en samenstelling van de voorraad utiliteitsgebouwen is echter niet zomaar helder, hier liggen keuzes aan ten grondslag. Dit document beschrijft de keuzes die tot nu toe zijn gemaakt door RVO in samenspraak met het Ministerie van VRO, en het resultaat hiervan in termen van de voorraad (per 1 januari 2026). Daarbij is sprake van ‘ongoing research’, wat betekent dat nieuwe inzichten in de toekomst kunnen leiden tot aanscherping van de in dit document gepresenteerde cijfers.

Insteek voor het geven van een beeld van de samenstelling van de voorraad utiliteitsgebouwen vormt de gebruiksfunctie, ofwel de functie waarvoor een gebouw wordt gebruikt. Het gebouw is dus als uitgangspunt genomen, niet de organisatie die erin zit¹.

RVO heeft op basis van meerdere databronnen een zo goed mogelijke inschatting gemaakt van de gebouwen-voorraad die tot de utiliteit gerekend kan worden (per 1 januari 2026), met daarbij de verdeling over de verschillende gebruiksfuncties. In dit document worden de cijfers op geaggregeerd niveau gepresenteerd.

Voor dit overzicht zijn bepaalde keuzes gemaakt, die mogelijk in andere overzichten/bronnen op een andere manier zijn gemaakt. Doel van dit overzicht is vooral om in kaart te hebben welke verschillende functies/gebouwtypen er in de utiliteitsbouw zitten, zodat daar bij het vormgeven van beleid goed rekening mee gehouden kan worden.

Doel is dus niet om definitief te bepalen wat utiliteitsbouw is, maar om inzichtelijk te maken welke soorten gebouwen er onder utiliteitsbouw kunnen vallen, zodat in ieder geval duidelijk is op welk moment met welke cijfers wordt gerekend. De insteek is dus niet “dit is utiliteitsbouw”, maar “zo kijken we naar de utiliteitsbouw-voorraad voor beleid”.

Basis: de BAG

De BAG (Basisadministratie Adressen en Gebouwen) geeft een overzicht van alle gebouwen in Nederland, en vormt daarmee een logische basis. Volgens de BAG zijn er op 1 januari 2026 ruim 9,5 miljoen verblijfsobjecten in gebruik, wat neerkomt op 9,5 miljoen (hoofd)adressen. Deze bevinden zich binnen ruim 6,4 miljoen panden. Daarnaast zijn er circa 4,7 miljoen panden zonder verblijfsobject (en dus ook zonder adres) in gebruik; dit zijn over het algemeen bijgebouwen, ondersteunend aan andere panden, zoals opslagruimtes of schuren.

Volgens de BAG bevinden zich onder de ruim 9,5 miljoen verblijfsobjecten ruim 8,1 miljoen woningen. Dit aantal is gebaseerd op het gebruiksdoel dat in de BAG staat aangegeven (in dit geval: woonfunctie). Daarnaast zijn er 1,2 miljoen verblijfsobjecten met een ubouwfunctie (of

¹ Als je zou kijken naar de organisatie die in een gebouw zit, dan zou de SBI-code (die laat zien wat de activiteit van een bedrijf is, volgens de Kamer van Koophandel) een logisch uitgangspunt zijn. Dit is echt iets anders dan de gebruiksfunctie. Denk bijvoorbeeld aan het hoofdkantoor van Shell: volgens de SBI-code betreft dit de industriële sector, maar volgens de gebruiksfunctie is het een kantoorfunctie en geen industrie-functie. Het maakt dus nogal uit waar je naar kijkt.

een combinatie van ubouwfuncties²). De overige 0,2 miljoen verblijfsobjecten hebben een combinatie van een woonfunctie met één of meerdere ubouwfuncties.

Het gebruiksdoel dat in de BAG staat, betreft veelal de gebruiksfunctie zoals deze in de bouwvergunning is opgenomen. Dit hoeft echter niet (meer) overeen te komen met het feitelijk gebruik. Dit laatste geeft al aan dat de BAG niet altijd een goede bron is om te bepalen wat een woning is en wat een utiliteitsgebouw, en wat de specifieke gebruiksfunctie van een utiliteitsgebouw dan is.

Andere databronnen en te maken keuzes

Om hiervoor genoemde reden zijn ook andere databronnen ingezet om tot een zo goed mogelijke inschatting van de gebouwenvoorraad te komen. Welke databron echter ook gebruikt wordt, geen enkele bron bevat 100% accurate, actuele en volledige gegevens. Databronnen spreken elkaar vaak ook tegen. Dit maakt het lastig om goede inschattingen te maken van de voorraadcijfers, het betekent dat de bronnen tegen elkaar afgewogen moeten worden: van welke databron wordt in welke geval uitgegaan?

Daarnaast moeten er bepaalde keuzes gemaakt worden bij de afbakening van 'wat onder utiliteitsbouw valt', die de nodige consequenties hebben voor de voorraadcijfers.

Deze tegenstrijdigheid in databronnen, in combinatie met te maken keuzes in de afbakening, betekent ook dat verschillende voorraadcijfers (vanuit verschillende instanties) de ronde kunnen doen.

Opbouw rapport

In hoofdstuk 2 wordt de verdere aanpak van RVO beschreven, waarbij ook de gehanteerde databronnen worden genoemd. Hoofdstuk 3 gaat in op de afbakening van de utiliteitsbouw, en de keuzes die hierin gemaakt zijn. Hoofdstuk 4 geeft cijfers over de geschatte voorraad utiliteitsgebouwen. Tot slot wordt in hoofdstuk 5 iets gezegd over de doorontwikkeling.

² De ubouwfuncties (utiliteitsbouwfuncties) zijn in de BAG onderverdeeld in tien categorieën, conform de categorisering van het Bouwbesluit 2012.

2 Aanpak

2.1 Uitgangspunten

Verblijfsobjecten als basis

Uitgegaan is van verblijfsobjecten, niet van panden. Panden kunnen bestaan uit verschillende verblijfsobjecten (adressen), die verschillende gebruiksfuncties kunnen hebben. Gekozen is voor een indeling op het laagste niveau, dus die van de verblijfsobjecten. Dit is ook het niveau waarop energielabels worden geregistreerd.

Aansluiten bij definitie voor energielabels

Allereerst is belangrijk een duidelijk onderscheid te maken tussen woningen en utiliteitsbouw. Een onderscheid tussen woningen en utiliteitsbouw dat verschilt van het onderscheid dat gemaakt wordt in de opname van de energieprestatie (het energielabel), is daarbij niet wenselijk. Daarom is uitgangspunt om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de definitie en indeling zoals gehanteerd wordt bij de energielabelregistratie (ISSO opname-protocol).

Dit is mede van belang om te kunnen bepalen welk aandeel van de utiliteitsbouw (uitgesplitst per gebruiksfunctie) wel of niet voorzien is van een geregistreerd energielabel. Niet alleen het absolute aantal geregistreerde energielabels per gebruiksfunctie is immers relevant, maar ook het relatieve aantal (het percentage dat 'gelabeld' is)³.

Bepalen van de (hoofd)gebruiksfunctie

Er moet dus vastgesteld worden wat de gebruiksfunctie is van elk verblijfsobject. Bij verblijfsobjecten met meerdere gebruiksfuncties is zoveel mogelijk toegewerkt naar het bepalen van de dominante gebruiksfunctie ofwel hoofdgebruiksfunctie.

Circa 237.000 verblijfsobjecten hebben (volgens de BAG althans) meerdere gebruiksfuncties. Dit betreft grotendeels (circa 175.000) combinaties tussen een woonfunctie en één of meerdere ubouwfuncties, en voor een kleiner deel (62.000) combinaties van meerdere ubouwfuncties.

Dit lijkt misschien een relatief kleine groep ten opzichte van de totale gebouwenvoorraad, maar ten opzichte van de 1,4 miljoen niet-woningen is dit toch een aanzienlijk deel (17%). Bij combinaties tussen een woonfunctie en ubouwfunctie(s) is daarbij ook relevant of deze verblijfsobjecten worden toegedeeld aan de woningbouw of aan de ubouw.

Bij verblijfsobjecten met een geregistreerd energielabel, is voor het bepalen van de (hoofd)gebruiksfunctie uitgegaan van de gebruiksfunctie volgens het label. Indien er sprake is van meerdere gebruiksfuncties, is uitgegaan van de gebruiksfunctie met relatief de grootste vloeroppervlakte⁴ (aangegeven op het label).

Aangezien lang niet alle verblijfsobjecten in de utiliteitsbouw een geregistreerd label hebben, is ook gekeken naar andere bronnen om de (hoofd)gebruiksfunctie te bepalen. De BAG is daarbij een voor de hand liggende bron, alleen zijn de gegevens in de BAG zoals eerder gezegd niet altijd actueel (betreft veelal het gebruiksdoel ten tijde van de bouwvergunning, dit kan inmiddels veranderd zijn). Daarom zijn in aanvulling ook andere bronnen gebruikt om

³ Om het percentage 'gelabeld' te bepalen, deel je het aantal geregistreerde energielabels (de teller) door het totaal aantal verblijfsobjecten (de noemer). Wanneer je per gebruiksfunctie het percentage 'gelabeld' wilt bepalen, moet dus per gebruiksfunctie een goede noemer bepaald worden.

⁴ Dit is de vloeroppervlakte van alle gebruikslagen binnen de thermische schil van het verblijfsobject.

meer zicht te krijgen op het gebruik van verblijfsobjecten, met name de WOZ-registratie. Nadeel van de WOZ-data is echter dat deze (nog) niet landelijk dekkend beschikbaar zijn. Zie paragraaf 2.2 voor een verdere beschrijving van de gehanteerde databronnen en de volgorde waarin ze gebruikt zijn.

Uniformiteit versus detailniveau

Ondanks het gebruik van verschillende databronnen om de gebruiksfunctie te bepalen, is toegewerkt naar een eenduidige indeling. De BAG kent tien gebruiksfuncties binnen de utiliteitsbouw, en is daarmee het minst gedetailleerd van de gebruikte bronnen. Omdat deels toch van BAG-gegevens moet worden uitgegaan, en omdat de gebruiksfuncties uit andere bronnen naar deze indeling te herleiden zijn, vormt de indeling naar deze tien gebruiksfuncties de insteek. Dit betekent dat wanneer een andere databron dan de BAG wordt gehanteerd om de gebruiksfunctie van een verblijfsobject te bepalen, deze (zo nodig) wordt 'vertaald' naar een van deze tien gebruiksfuncties. Dit geeft uniformiteit in de categorieën, onafhankelijk van de gebruikte databron.

Deze tien gebruiksfuncties zijn: bijeenkomstfunctie, celfunctie, gezondheidszorgfunctie, industriefunctie, kantoorfunctie, logiesfunctie, onderwijsfunctie, sportfunctie, winkelfunctie en overige gebruiksfunctie.

2.2 Operationalisering

Nu aangegeven is wat de uitgangspunten in de analyse zijn geweest, wordt nader ingegaan op de operationalisering ervan, dus de concrete uitwerking.

Bepaling gebruiksfunctie

Om te bepalen wat de gebruiksfunctie is van elk verblijfsobject, is primair uitgegaan van de volgende databronnen:

- BAG (Kadaster): betreft de gebruiksfunctie volgens de bouwvergunning;
- WOZ-registratie (Kadaster): betreft de gebruiksfunctie volgens de feitelijke bestemming (kan een herbeschrijving van bestemming bouwvergunning zijn);
- EP-online (energielabelregistratie RVO): betreft de gebruiksfunctie volgens opname van een energie-adviseur (waarbij de belangrijkste functie, die met relatief de grootste vloeroppervlakte, kan worden onderscheiden).

De bronnen komen niet altijd met elkaar overeen, deels vanwege de verschillende invalshoeken en momentopnames, deels vanwege administratieve omissies. Er moet dus een keuze gemaakt worden: van welke databron wordt uitgegaan?

Afgaande op de (naar inschatting) best bij de realiteit aansluitende functie, en het uitgangspunt om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de energielabelregistratie, is de gebruiksfunctie per verblijfsobject als volgt bepaald (hierna aangeduid als a-b-c methode):

(a) bij voorkeur is uitgegaan van de energielabelregistratie; **(b)** als een verblijfsobject geen energielabel heeft, is uitgegaan van de WOZ-registratie; en **(c)** als die bron ook ontbreekt, is uitgegaan van de BAG.

NB: Hierbij bevat de WOZ een meer gedetailleerde beschrijving dan de gebruiksfunctie volgens BAG of energielabel. Om de bronnen op elkaar te laten aansluiten, heeft RVO een herindeling gemaakt van de WOZ-functies naar type BAG-functies. Horeca, buurthuizen en religieuze gebouwen (volgens WOZ) zijn bijvoorbeeld ingedeeld als bijeenkomstfunctie. Zodoende kan alles vanuit verschillende bronnen beter vergeleken en opgeteld worden, en aansluiten bij de gebruiksfuncties op het energielabel.

Uitzonderingen

Op de hierboven beschreven methodiek is een aantal uitzonderingen gemaakt. Hiervoor is – naast genoemde bronnen – gebruik gemaakt van twee aanvullende databronnen:

- *Locatus*: betreft een database van kantoren >500 m².
- *Verrijkte BAG 2.0*: betreft een door TNO samengesteld databestand, met subsidie van RVO. Hiervoor is naast de BAG o.a. gebruik gemaakt van de Basisregistratie Topografie (BRT) en enkele sectorale bronnen. Dit heeft geleid tot een nadere classificatie van (het gebruik van) panden in de utiliteitsbouw⁵. Omdat dit gegevens op pandniveau betreft, is dit maar ten dele bruikbaar voor de indeling naar gebruiksfuncties per verblijfsobject.

De gemaakte uitzonderingen op de hierboven beschreven methodiek (a-b-c) betreffen:

- Wanneer het een kantoor betreft volgens Locatus, is er een kantoorfunctie toegekend (behalve indien het energielabel een andere functie aangeeft).
- Wanneer het een recreatiewoning betreft volgens de Verrijkte BAG 2.0 of de WOZ, is dit niet als utiliteitsbouw aangemerkt. Alleen indien zich meerdere verblijfsobjecten in het betreffende pand bevinden (omdat het dan geen zelfstandige recreatiewoning betreft), of indien het energielabel dit aangeeft, is het wel als utiliteitsbouw aangemerkt.
- Wanneer het een woonzorgcomplex, verpleeg- of verzorgingshuis of gezinsvervangende tehuis betreft volgens de Verrijkte BAG 2.0 of de WOZ, is dit wél als ubouw aangemerkt (omdat er sprake kan zijn van bedgebonden verpleging). Alleen indien het energielabel aangeeft dat het een woning betreft, is dit als woning aangemerkt.
- Wanneer het een bedrijfswoning betreft volgens de WOZ of (bij ontbrekende gegevens) de BAG, is dit als ubouw aangemerkt.

Op deze laatste drie categorieën wordt in paragraaf 3.2 nader ingegaan.

Gecombineerde functies

Gestreefd is naar het zo veel mogelijk vermijden van gecombineerde functies. Volgens de BAG betreft 17% van de niet-woningen gecombineerde functies. Deze groep is dus relatief groot, maar ook heel divers, waardoor er weinig over te zeggen is wanneer deze niet 'toegeschreven' wordt aan één functie.

Wanneer sprake is van meerdere gebruiksfuncties per verblijfsobject, na het doorlopen van de a-b-c methode⁶, is het volgende aangehouden:

- Wanneer dit een combinatie van een woonfunctie en een ubouwfunctie betreft, is dit verblijfsobject toegeschreven aan de ubouwfunctie.
- Wanneer er een energielabel is geregistreerd, is uitgegaan van de eerstgenoemde gebruiksfunctie volgens het label (dit is de functie met relatief de grootste vloeroppervlakte).
- Wanneer er geen energielabel is geregistreerd, en het een combinatie betreft van een industriefunctie en/of overige gebruiksfunctie enerzijds, en een andere ubouwfunctie anderzijds, is dit toegeschreven aan die andere functie.
- Wanneer dit een combinatie van een industriefunctie en overige gebruiksfunctie betreft, is dit toegeschreven aan de industriefunctie.

Wat dan nog overblijft, is een kleine groep verblijfsobjecten met dubbele functies (zoals bijeenkomstfunctie-kantoorfunctie) waar geen 'rangorde' in aan te brengen is. Deze restgroep is (ook vanwege de beperkte omvang) zo gelaten.

⁵ Zie Verrijkte BAG 2.0. Naar een energetisch relevante indeling van de utiliteitsbouw in Nederland.

⁶ Wat dus niet overeen hoeft te komen met de BAG-gebruiksfuncties.

Beperkingen

Beperkingen in deze aanpak:

- Er is geen landelijke dekking van de WOZ-gegevens (huidige dekking: ruim 80%).
- Databronnen spreken elkaar regelmatig tegen. Ondanks gemaakte overwegingen, kunnen altijd verkeerde keuzes gemaakt zijn in welke databron is aangehouden. Aanvullende bronnen kunnen helpen, maar ook meer tegenstrijdigheden opleveren. Verdere finetuning is echter altijd mogelijk (zie ook hoofdstuk 5).

3 Afbakening utiliteitsbouw

3.1 Definities utiliteitsbouw

Onder 'utiliteitsbouw' vallen volgens de ISSO-publicatie 75.1 Energieprestatie utiliteitsgebouwen: "Alle gebruiksfuncties waarvoor een eis wordt gesteld aan de integrale energieprestatie, behalve de woonfunctie en de logiesfunctie niet zijnde een logiesgebouw. De gebruiksfuncties waarvoor een eis geldt voor de energieprestatie zijn bijeenkomstfuncties, celfuncties, gezondheidszorgfuncties, kantoorfuncties, logiesfuncties zijnde een logiesgebouw, onderwijsfuncties, sportfuncties en winkelfuncties."

De industriefunctie en overige gebruiksfunctie ontbreken in dit rijtje; daarvoor geldt echter ook geen energieprestatieplicht.

Onder 'utiliteitsbouw' valt volgens de Beoordelingsrichtlijn voor de Utiliteitsbouw (BRL 9500-U): "Een gebouw of gedeelte daarvan met een gebruiksfunctie, als bedoeld in bijlage 1B van het Besluit bouwwerken leefomgeving, niet zijnde een woonfunctie als bedoeld in bijlage 1B van het Besluit bouwwerken leefomgeving."

Bijlage 1B van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) benoemt naast de 'reguliere' woonfunctie (gebruiksfunctie voor het wonen): woonfunctie voor gastouderopvang, voor kamergewijze verhuur, voor particulier eigendom, voor verhuur, en woonfunctie voor zorg. Deze vallen dus volgens de BRL allemaal niet onder utiliteitsbouw.

De meeste categorieën spreken voor zich. De laatste categorie, woonfunctie voor zorg, betreft een "woonfunctie waarbij aan de bewoners professionele zorg wordt verleend met een vanuit het zorgaanbod georganiseerde koppeling tussen wonen en zorg."

3.2 Keuzes en consequenties

Op basis van de hiervoor genoemde definities moeten een aantal keuzes gemaakt worden om tot de afbakening van de utiliteitsbouw te komen:

- Afhankelijk van welke definitie aangehouden wordt (ISSO of BRL), worden de industriefunctie en overige gebruiksfunctie niet of wel benoemd als utiliteitsbouw.
- De 'logiesfunctie *niet* zijnde een logiesgebouw' (lees: zelfstandige recreatiewoningen) valt volgens de ISSO-definitie onder de woonfunctie, terwijl dit in de BRL-definitie niet zo duidelijk is. In de BAG valt deze categorie vaak onder de logiesfunctie (dus ubouw).
- De 'woonfunctie voor zorg' behoort tot de woningen. De scheidslijn tussen woonfunctie (voor zorg) en gezondheidszorgfunctie is echter niet altijd duidelijk te maken.
- Voor gecombineerde functies, waarbij sprake is van een woonfunctie en ubouwfunctie(s) binnen een verblijfsobject, moet sowieso bepaald worden of ze wel of niet onder de utiliteitsbouw vallen. Bedrijfswoningen verdienen daarbij apart aandacht.

Dan is er nog een categorie verblijfsobjecten die duidelijk tot de utiliteitsbouw behoort, maar waarbij de (hoofd)gebruiksfunctie lastig in te vullen is: de 'industriehallen met kantoorruimtes'. Net als bij bedrijfswoningen speelt het feit dat de industriefunctie vooralsnog niet energieprestatieplichtig is daarin een rol.

Tot slot is er de groep 'panden zonder verblijfsobject', die doorgaans niet tot de utiliteitsbouw gerekend wordt, maar waar mogelijk wel energetisch relevante gebouwen bijzitten.

Deze categorieën worden hierna nader beschreven. Daarbij wordt aangegeven wat de consequenties (in omvang) voor de voorraadcijfers zijn van bepaalde keuzes hierin.

3.2.1 *Industriefunctie en overige gebruiksfunctie*

Afhankelijk van welke definitie aangehouden wordt (ISSO of BRL), worden de industriefunctie en overige gebruiksfunctie niet respectievelijk wel benoemd als utiliteitsbouw. Bij deze gebruiksfuncties gaat het om grote aantallen verblijfsobjecten. De industriefunctie betreft volgens de BAG^{7,8} bijna 240.000 verblijfsobjecten en de overige gebruiksfunctie circa 440.000 (met een gebruiksoppervlakte van 227 resp. 31 miljoen m²). Daarmee zijn dit de grootste categorieën niet-woningen. Volgens de BAG is dit tezamen bijna de helft van de hele voorraad niet-woningen (en in gebruiksoppervlakte circa 40%).

Het feit dat de industriefunctie en overige gebruiksfunctie niet genoemd worden in de ISSO-definitie, heeft ermee te maken dat voor deze functies geen energieprestatieplicht geldt. Dit is op zich geen reden om deze functies niet tot de utiliteitsbouw te rekenen. In de voorraadcijfers die hier gepresenteerd worden, wordt er door het Ministerie van VRO vanuit beleidsoogpunt voor gekozen de industriefunctie wel tot de utiliteitsbouw te rekenen. Bij de overige gebruiksfunctie ligt dit minder voor de hand. Beide functies worden hieronder nader toegelicht.

Industriefunctie

De industriefunctie heeft betrekking op het bedrijfsmatig verwerken of opslaan van materialen en goederen, of voor bedrijfsmatige agrarische doeleinden. Vooralsnog geldt voor de industriefunctie geen energieprestatieplicht. Bij de Voorjaarsnota 2025 is evenwel besloten om gebouwen met een industriefunctie (voor zover het gebouw voor personen verwarmd of gekoeld wordt) niet uit te sluiten van de minimum energieprestatie-eisen (MEPS) voor de utiliteitsbouw⁹. In het in hoofdstuk 4 gepresenteerde overzicht wordt de industriefunctie dan ook sowieso gerekend tot de utiliteitsbouw.

Welk deel van de verblijfsobjecten met een industriefunctie wordt verwarmd/gekoeld (geklimateerd) voor personen, is echter lastig aan te geven op basis van de geraadpleegde databronnen.

Overige gebruiksfunctie

De overige gebruiksfunctie is een aanduiding voor activiteiten waarbij het verblijven van personen een ondergeschikte rol speelt. Gezien deze definitie, zullen deze gebouwen doorgaans niet verwarmd of gekoeld worden voor personen.

⁷ Hier (en elders) wordt verwezen naar aantallen of gebruiksoppervlaktes volgens de BAG. Hierop heeft RVO wijzigingen gemaakt o.b.v. andere databronnen, zoals in hoofdstuk 2 beschreven, maar als referentiekader wordt soms teruggegrepen op de BAG.

⁸ De gebruiksoppervlakte van een verblijfsobject in de BAG is de vloeroppervlakte aan de binnenzijde van de omhullende scheidingsconstructies, waarboven de netto-hoogte minimaal 1,5 meter is, en waarbij o.a. trapgaten en liftschachten buiten beschouwing worden gelaten. Dit is dus niet helemaal hetzelfde als de vloeroppervlakte volgens het energielabel (zie voetnoot 4).

⁹ Zie [Brief aan Parlement - Implementatie EPBD](#), pagina 10.

Kijkend naar gegevens uit de BAG en de WOZ, kan de overige gebruiksfunctie grofweg in drie groepen worden ingedeeld:

- Relatief kleine en vaak op zichzelf staande verblijfsobjecten. Dit zijn vooral garageboxen, maar ook trafohuisjes en (overige) verblijfsobjecten zonder postcode¹⁰. Bij elkaar betreft dit zo'n 370.000 verblijfsobjecten, dus het merendeel.
- Verblijfsobjecten die onderdeel zijn van een groter WOZ-object of pand, bijvoorbeeld een meergezinswoning of winkelpand. Aannemelijk is dat de overige gebruiksfunctie dan betrekking heeft op liftschachten, passageruimtes of technische ruimtes. Maar het kan ook gaan om grotere gebouwdelen, zoals parkeergarages.
- Relatief grotere verblijfsobjecten met een functie die op zichzelf staat. Vaak zijn dit opslag- of distributiehallen. Maar ook bijvoorbeeld stroomdistributiestations of telefoon-centrales kunnen hieronder vallen.

Van alle groepen is aannemelijk dat er geen sprake is van klimatisering voor personen.

Opgemerkt dient te worden dat de (grote) groep opslag- of distributiehallen zowel onder de industriefunctie als de overige gebruiksfunctie kan vallen in de BAG. Dat kan ook voor andere type gebouwen gelden. Gemeenten vullen de BAG verschillend in, maar het kan ook betekenen dat in het ene geval wel klimatisering voor personen plaatsvindt en in het andere geval niet. Dat is niet uit de geraadpleegde databronnen te halen. Verondersteld wordt hier dat verblijfsobjecten met een overige gebruiksfunctie niet verwarmd/gekoeld worden voor personen. Van de industriefunctie is dit niet duidelijk c.q. wisselend per verblijfsobject.

In de voorraadcijfers die hier gepresenteerd worden, wordt de overige gebruiksfunctie wel meegenomen. Deze kan al dan niet meegeteld worden, afhankelijk van de doorsnedes die men wil maken.

3.2.2 Recreatiewoningen

De categorie 'logiesfunctie *niet* zijnde een logiesgebouw', ofwel zelfstandige/grondgebonden recreatiewoningen, wordt in de ISSO-definitie buiten de utiliteitsbouw gelaten. In de BRL-definitie is dit niet zo duidelijk. Aangezien in deze rapportage het uitgangspunt is om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de definitie volgens het ISSO-opnameprotocol (zie paragraaf 2.1), wordt deze categorie hier niet tot de utiliteitsbouw gerekend.

Recreatiewoningen vallen binnen de BAG vaak onder de logiesfunctie (en worden dus vaak meegerekend bij de utiliteitsbouw). Op basis van gegevens uit de WOZ en de Verrijkte BAG 2.0 kunnen recreatiewoningen echter uitgesloten worden van de utiliteitsbouw.

Uitgangspunt: Recreatiewoningen gelegen in een logiesgebouw waarbij meer dan één recreatiewoning is aangewezen op een gemeenschappelijke verkeersruimte (doorgaans een appartementencomplex) gelden als ubouw. Zelfstandige recreatiewoningen gelden als woningbouw.

Aanpak: indien de Verrijkte BAG 2.0 en/of de WOZ aangeeft dat het een recreatiewoning is, is dit niet als ubouw aangemerkt. Uitzondering: indien zich meerdere vbo's in het betreffende pand bevinden (omdat het dan geen zelfstandige eenheid betreft), of indien er een ubouwlabel geregistreerd is (omdat uitgangspunt is om aan te sluiten bij de energielabelregistratie).

¹⁰ Iets meer dan de helft van de verblijfsobjecten met een overige gebruiksfunctie heeft een adres zonder postcode. Hierin verblijven in principe geen mensen (daarmee is deze groep redelijk te vergelijken met panden zonder verblijfsobject, zie paragraaf 3.2.6). Dit betreft vooral garageboxen en trafohuisjes.

Zodoende zijn bijna 130.000 verblijfsobjecten als zelfstandige recreatiewoning geïdentificeerd (met een gebruiksoppervlakte van ruim 10 miljoen m²). Deze worden dus *niet* meegeteld bij dit overzicht van de utiliteitsbouw. Van deze groep blijkt 93% volgens de BAG een logiesfunctie te hebben; dit deel 'verhuist' voor dit overzicht dus van een ubouwfunctie naar een woonfunctie.

3.2.3 Woonfunctie voor zorg

Een 'woonfunctie voor zorg' is een "woonfunctie waarbij aan de bewoners professionele zorg wordt verleend met een vanuit het zorgaanbod georganiseerde koppeling tussen wonen en zorg." Deze categorie behoort volgens de BRL en Bbl tot de woningbouw.

De scheidslijn tussen woonfunctie (voor zorg) en gezondheidszorgfunctie is echter niet altijd duidelijk. In tabel 6.1 van het ISSO-opnameprotocol worden 'ruimten met bedden bedoeld voor het slapen/behandelen' gerekend tot de gezondheidszorgfunctie (dus ubouw).

De functie hangt dan af van de mate van verpleging: wanneer bewoners tot op zekere hoogte zelfstandig functioneren, dan is het een woonfunctie; wanneer bewoners in bed verpleegd worden, is het een gezondheidszorgfunctie¹¹. Dit verschil is bij intramurale bewoning (woonzorgcomplexen, verpleeg- en verzorgingshuizen, gezinsvervangende tehuizen e.d.) op basis van de data moeilijk te maken¹². Daarnaast kan de functie door intensivering of juist vermindering van de mate van verpleging in principe ook veranderen.

Zorgwoningen in tehuizen/complexen

Woningen in verpleeghuizen en woonzorgcomplexen e.d. kunnen (deels) geïdentificeerd worden op basis van de WOZ en de Verrijkte BAG 2.0. In totaal zijn hiermee circa 69.000 van dergelijke woningen geïdentificeerd, dat wil zeggen verblijfsobjecten in een verpleeghuis of woonzorgcomplex, die geen uitgesproken ubouwfunctie hebben (zoals gezondheidszorgfunctie, bijeenkomstfunctie, kantoorfunctie, of combinaties daarvan).

Van deze (op het eerste oog vergelijkbare) verblijfsobjecten blijkt in de BAG 42% een woonfunctie te hebben en 58% een gecombineerde gezondheidszorgfunctie-woonfunctie. Volgens de labelregistratie heeft 35% een woninglabel en 10% een ubouwlabel (en de rest is ongelabeld). Lastig is te bepalen wanneer een zorgwoning in een tehuis/complex dan tot woningbouw of tot utiliteitsbouw gerekend moet worden.

Omdat deze scheidslijn dun is, is in ieder geval geprobeerd deze groep 'zorgwoningen in tehuizen/complexen' te identificeren. Wanneer er geen woninglabel geregistreerd is, zijn ze – vooralsnog¹³ – gerekend tot de utiliteitsbouw (gezondheidszorgfunctie).

¹¹ Zie ook Woonzorg: woning of utiliteit?, Kenniscentrum Energieprestatie Gebouwde Omgeving.

¹² Dit onderscheid gaat eigenlijk niet over de functie van het gebouw, maar over de activiteiten die erin verricht worden.

¹³ Wanneer er alsnog een woninglabel wordt geregistreerd, zouden ze volgens deze benadering 'verhuizen' van de utiliteitsbouw naar de woningbouw.

Uitgangspunt: Ruimten voor het slapen/behandelen van patiënten (zoals woonzorgcomplexen, verpleeg- en verzorgingshuizen, gezinsvervangende tehuizen) worden gerekend tot de gebruiksfunctie gezondheidszorg en gelden als ubouw.

Aanpak: indien de Verrijkte BAG 2.0 en/of de WOZ aangeeft dat het een dergelijk zorgcomplex betreft (losse bejaardenwoningen zijn niet meegeteld), en indien het verblijfsobject volgens de BAG een gezondheidsfunctie-woonfunctie of een woonfunctie heeft, is dit aangemerkt als 'zorgwoning in een tehuis/complex'. Aangezien bij deze intramurale bewoning niet uit de data afleidbaar is of er sprake is van bedgebonden verpleging, is deze categorie toegerekend aan de gebruiksfunctie gezondheidszorg. Uitzondering: indien er (enkel) een woninglabel geregistreerd is, wordt het gezien als reguliere woning (omdat uitgangspunt is om aan te sluiten bij de energielabelregistratie).

Er zijn zodoende circa 45.000 zorgwoningen in tehuizen/complexen geïdentificeerd (genoemde 69.000, exclusief de 35% met een woninglabel). Deze worden in dit overzicht dus wel meegeteld bij de utiliteitsbouw (vallend onder de gezondheidszorgfunctie). Vanwege de ambivalentie van deze groep zijn ze wel apart onderscheiden van de 'reguliere' gezondheidszorgfunctie.

NB: zeker is dat hiermee lang niet alle zorgwoningen in woonzorgcomplexen, verpleeg- en verzorgingshuizen en gezinsvervangende tehuizen in beeld zijn¹⁴. De gehanteerde bronnen lijken het plaatje dus nog niet compleet te maken, mogelijk zouden andere databronnen hier meer zicht op kunnen geven. Aannemelijk is dat veel van de 'missende' zorgwoningen in tehuizen/complexen volgens de BAG (enkel) een woonfunctie hebben.

3.2.4 *Gecombineerde functies woning-ubouw*

Naast de hiervoor beschreven groep, zijn er nog andere gecombineerde functies, waarbij sprake is van een woonfunctie en ubouwfunctie(s) binnen een verblijfsobject. Ook hiervoor moet bepaald worden of ze wel of niet onder de utiliteitsbouw vallen. Volgens de BAG zijn er (buiten de groep die tot 'zorgwoningen in tehuizen/complexen' is gerekend) circa 135.000 gecombineerde functies woning-ubouw.

Volgens de labelsystematiek geldt: als de utiliteitsfunctie klein is, te weten kleiner dan 50% of kleiner dan 50 m², wordt de utiliteitsfunctie onder de woonfunctie geschaard en geldt het geheel als woningbouw. Wanneer dit niet het geval is, vindt er een splitsing plaats en geldt de utiliteitsfunctie als ubouw en de woonfunctie als woningbouw.

Voor gelabelde verblijfsobjecten is zodoende duidelijk waartoe ze gerekend moeten worden (woning of ubouw, of een combinatie). In het geval het een combinatie betreft volgens het label, zijn deze in dit overzicht meegerekend bij de utiliteitsbouw.

Voor ongelabelde verblijfsobjecten met een gecombineerde ubouwfunctie-woonfunctie is lastig in te schatten of ze tot de utiliteitsbouw of tot de woningbouw gerekend moeten worden, als de WOZ-registratie geen uitsluitsel geeft. In dit overzicht zijn deze verblijfsobjecten standaard beschouwd als utiliteitsbouw.

¹⁴ Volgens CBS woonden in 2019 ruim 115 duizend mensen in een verzorgings- of verpleeghuis. Hoewel hier ook echtparen tussen zitten die samen in één zorgwoning zitten, lijken bovenstaande aantallen erg laag.

Bedrijfswoningen

De grootste groep gecombineerde functies is de combinatie industrie functie-woonfunctie. Deze verblijfsobjecten worden beschouwd als bedrijfswoningen¹⁵. Dit kunnen boerderijen betreffen, bedrijfswoningen op bedrijventerrein of nog anders.

Dit vormt een complexe categorie. Wanneer er een energielabel is geregistreerd, wordt deze volgens de gehanteerde aanpak tot de woningen gerekend, omdat alleen het woongedeelte een energielabel kan krijgen, want een industrie functie is (vooralsnog) niet energieprestatieplichtig. Dit wil echter nog niet zeggen dat de utiliteitsfunctie van deze verblijfsobjecten kleiner dan 50% of kleiner dan 50 m² is. Lastig in te schatten is dus of deze verblijfsobjecten bij woningbouw of utiliteitsbouw horen, wanneer ook de WOZ-registratie hierover geen uitsluitsel geeft. Standaard zijn deze verblijfsobjecten in dit overzicht daarom beschouwd als utiliteitsbouw.

Uitgangspunt: Een bedrijfswoning is een verblijfsobject met een woonfunctie en een industrie functie (al dan niet agrarisch).

Aanpak: indien de WOZ expliciet aangeeft dat het een combinatie van een (agrarisch) bedrijf met een woongedeelte betreft, is dit als bedrijfswoning aangemerkt. Indien WOZ-gegevens ontbreken, en het een industrie functie-woonfunctie betreft volgens de BAG, is dit ook als bedrijfswoning aangemerkt. Uitzondering: indien er een ubouwlabel geregistreerd is, dan wordt het toegeschreven aan de (hoofd)ubouwfunctie op het energielabel.

Er zijn ruim 70.000 bedrijfswoningen geïdentificeerd. Deze worden dus in dit overzicht *wel* meegeteld bij de utiliteitsbouw (vallend onder de industrie functie), maar hierbinnen apart onderscheiden vanwege de ambivalentie en relatief grote omvang van deze groep¹⁶.

3.2.5 Industriebouwen met kantoorruimtes

Dan is er een categorie gebouwen die duidelijk wel tot de utiliteitsbouw behoort, maar waarbij de (hoofd)gebruiksfunctie lastig te bepalen is. Dit betreft verblijfsobjecten die een industriehal zijn met daarin een (kleine) kantoorruimte. De vraag is of deze verblijfsobjecten onder de industrie functie of kantoorfunctie gerekend moeten worden. Net als bij bedrijfswoningen speelt het issue dat de industrie functie vooralsnog niet energieprestatieplichtig is daarin een rol.

Voor de hand ligt deze verblijfsobjecten als industrie functie in te delen, omdat de industrie functie doorgaans de 'hoofd functie' binnen het verblijfsobject is. Echter, op het moment dat voor het kantoor gedeelte een energielabel geregistreerd wordt (voor het industrie gedeelte kan geen energielabel geregistreerd worden), is het logischer dit verblijfsobject mee te tellen bij de kantoren, omdat anders het percentage 'gelabelde kantoren' niet goed te bepalen is. Wanneer deze verblijfsobjecten namelijk niet meetellen in de 'noemer' van de berekening (zie ook paragraaf 2.1), wordt het aandeel energielabels binnen de kantoorfunctie overschat.

¹⁵ Dit is minder breed dan de definitie die in de Verrijkte BAG 2.0 als bedrijfswoning wordt aangehouden. Ook kijken we alleen naar de combinatie van functies binnen een verblijfsobject, niet binnen een pand, zoals bij de Verrijkte BAG 2.0.

¹⁶ Bij andere gebruiksfuncties kunnen ook combinaties van een ubouwfunctie-woonfunctie voorkomen (bijvoorbeeld winkelfunctie-woonfunctie of bijeenkomstfunctie-woonfunctie), waarover een energielabel of de WOZ-registratie geen uitsluitsel geeft of het nou tot ubouw of woningbouw gerekend moet worden. Deze groepen zijn echter veel kleiner en meer versnipperd, en daarom niet verder gespecificeerd. Ze vallen volgens de gehanteerde aanpak standaard onder de desbetreffende ubouwfuncties.

Dit issue is bij de label C-verplichting voor kantoren ook naar voren gekomen. Lastigheid is enerzijds dat de kantoorgedeeltes vaak pas naar voren komen wanneer er een kantoorlabel wordt geregistreerd op een vermeende industrie functie, en anderzijds dat niet altijd duidelijk is of de kantoorfunctie dan een 'nevenfunctie' betreft (dat wil zeggen: ten dienste staat van een andere functie, of niet; een essentieel onderscheid bij de label C-verplichting).

Geprobeerd is deze groep 'industrialhallen met kantoorruimtes' zo goed mogelijk te identificeren. Deze groep wordt in dit overzicht dus gerekend tot de kantoren (maar wel apart onderscheiden), om de noemer voor de energielabels te kunnen bepalen. Maar eigenlijk is het een groep die tussen industrie functie en kantoorfunctie in zit, en qua hoofdfunctie waarschijnlijk het vaakst naar de industrie functie neigt.

Uitgangspunt: Een 'industrialhal met kantoorruimte' is een verblijfsobject met een kantoorfunctie en een industrie functie.

Aanpak: indien er een kantoorlabel geregistreerd is, en de WOZ aangeeft dat het een opslag/distributiehuis, fabriek, werkplaats/garage of overig bedrijf betreft, is dit als 'industrialhal met kantoorruimte' aangemerkt. Of (indien WOZ-gegevens ontbreken) indien er een kantoorlabel geregistreerd is, en de BAG aangeeft dat het een industrie functie of industrie functie-kantoorfunctie betreft. Of (indien er geen energielabel is geregistreerd en bij ontbreken specifieke WOZ-gegevens) indien het een industrie functie-kantoorfunctie betreft volgens de BAG.

Zodoende zijn ruim 41.000 industrialhallen met kantoorruimtes geïdentificeerd. Nieuw geregistreerde energielabels kunnen echter leiden tot een hogere inschatting van de omvang van deze groep, omdat deze categorie vaak pas geïdentificeerd kan worden wanneer er een energielabel is geregistreerd.

3.2.6 Panden zonder verblijfsobject

Naast de 9,5 miljoen verblijfsobjecten zijn er 4,7 miljoen panden zonder verblijfsobject in gebruik. Een pand zonder verblijfsobject betreft volgens de BAG "de situatie waarin een gebouw ondersteunend is aan een hoofdgebouw en alleen als zodanig van belang is, zonder dat het een zelfstandige eenheid van gebruik is". Dit zijn over het algemeen bijgebouwen zoals opslagruimtes of schuren. Ook schuurtjes bij woningen vallen hieronder.

Van deze panden is weinig bekend (geen gebruiksoppervlakte, geen gebruiksfunctie). Vaak worden deze panden geheel buiten beschouwing gelaten bij voorraadcijfers. Welke definitie van utiliteitsbouw ook gebruikt wordt, gangbaar is om alleen uit te gaan van gebouwen of gebouwgedeeltes met een gebruiksfunctie. Dit betreft per definitie verblijfsobjecten. Sommige van de panden zonder verblijfsobject zijn echter mogelijk wel relevant (energetisch gezien), en dienen dan misschien niet helemaal buiten beeld te blijven.

TNO heeft in twee onderzoeken (gesubsidieerd door RVO) een analyse gedaan op de panden zonder verblijfsobject, en heeft daarin geprobeerd de 'energetisch mogelijk relevante' panden te identificeren. Dit betreft de Verrijkte BAG 1.0 en de Verrijkte BAG 2.0. Deze twee onderzoeken hanteren verschillende uitgangspunten^{17,18} voor de selectie van 'mogelijk relevant', waardoor de geïdentificeerde groepen panden uit beide onderzoeken elkaar maar voor een klein gedeelte overlappen.

¹⁷ In de Verrijkte BAG 1.0 is daarbij vooral gekeken naar de omvang van een pand, in combinatie met bodemgebruik. In de Verrijkte BAG 2.0 is gekeken naar voor de utiliteitsbouw relevante contouren (zoals een bedrijventerrein, sportterrein, ziekenhuiscomplex of campus).

¹⁸ Zie Verrijkte BAG ter ondersteuning van lokale energetische vraagstukken en Verrijkte BAG 2.0. Naar een energetisch relevante indeling van de utiliteitsbouw in Nederland.

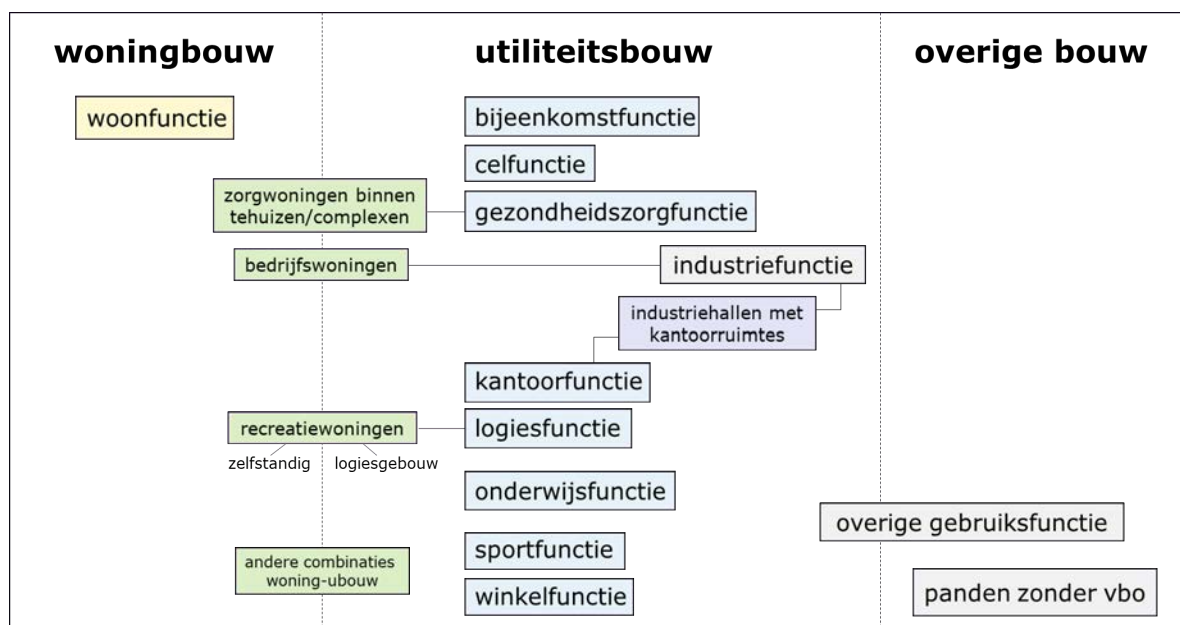
Wanneer ze in combinatie met elkaar bekeken worden, en gekoppeld worden aan de gebouwenvoorraad met peildatum 1 januari 2026, dan kunnen in totaal 292.774 panden zonder verblijfsobject worden aangemerkt als 'mogelijk energetisch relevant'. De geografische oppervlakte (footprint) hiervan is bijna 200.000.000 m². Volgens beide onderzoeken gaat het daarbij (gemeten in geografische oppervlakte) vaak om kassen, op afstand gevolgd door panden op bedrijventerreinen. Vanuit de Verrijkte BAG 1.0 zijn daarnaast (en als grootste groep) panden in landbouwgebied geïdentificeerd als mogelijk relevant. Vanuit de Verrijkte BAG 2.0 zijn ook relatief veel gebouwen op vakantieparken geïdentificeerd (niet groot in geografische oppervlakte, maar wel in aantal).

Deze panden zullen dus normaliter niet tot de voorraad utiliteitsgebouwen gerekend worden, maar dienen mogelijk niet altijd buiten beschouwing gelaten worden. De grens tussen 'verblijfsobjecten met een overige gebruiksfunctie' en 'panden zonder verblijfsobject' is soms ook vaag. Zo kunnen bijvoorbeeld garageboxen (en soms ook kassen) zowel onder het een als het ander vallen, afhankelijk van hoe de gemeente dit heeft ingevuld in de BAG.

3.3 Samenvattend

In navolgend schema wordt een en ander grafisch samengevat. De scheidslijnen tussen woningbouw, utiliteitsbouw en overige bouw zijn soms dus niet helder te maken. Anders gezegd: meerdere categorieën bevinden zich op de scheidslijnen.

Figuur 3.1 Overzicht woningbouw, utiliteitsbouw en overige bouw



4 De geschatte voorraad utiliteitsgebouwen

4.1 Verdeling naar gebruiksfuncties

De hiervoor beschreven aanpak resulteert in ruim 1,2 miljoen verblijfsobjecten die aan de utiliteitsbouw toegerekend kunnen worden. Deze bevinden zich binnen ruim 880.000 panden. (Of, wanneer de overige gebruiksfunctie niet tot de utiliteitsbouw gerekend wordt: ruim 800.000 verblijfsobjecten, in ruim 520.000 panden).

Tabel 4.1 toont volgens deze aanpak de verdeling naar gebruiksfuncties per 1 januari 2026. Dit is zowel weergegeven in aantallen verblijfsobjecten als in totale gebruiksoppervlakte (en de verdeling in percentages).

De gezondheidszorgfunctie, industriefunctie en kantoorfunctie zijn hierbij opgesplitst. Dit betreft de categorieën die in paragraaf 3.2.3 t/m 3.2.5 beschreven zijn. Er blijft een klein restgroepje van gecombineerde functies over waarvan het op basis van de gehanteerde aanpak niet lukt die toe te schrijven aan één functie.

Tabel 4.1 Verdeling naar gebruiksfuncties: aantal vbo's en gebruiksoppervlakte (peildatum 1 januari 2026)

gebruiksfuncties	aantal vbo's	% van totaal	totale gebruiks- oppervlakte (m²)	% van totaal
bijeenkomstfunctie	83.079	7%	46.768.020	8%
celfunctie	62	0%	319.228	0%
gezondheidszorgfunctie	84.282	7%	30.935.576	5%
- zorgwoningen in tehuizen/complexen	44.811	4%	5.070.974	1%
- overig gezondheidszorgfunctie	39.471	3%	25.864.602	4%
industriefunctie	286.135	23%	213.508.623	35%
- bedrijfswoningen	70.590	6%	28.403.102	5%
- overig industriefunctie	215.545	17%	185.105.521	30%
kantoorfunctie	144.432	12%	158.748.806	26%
- industriehallen met kantoorruimtes ¹⁹	41.623	3%	82.050.306	13%
- overig kantoorfunctie	102.809	8%	76.698.500	12%
logiesfunctie	24.394	2%	22.882.273	4%
onderwijsfunctie	14.442	1%	32.615.848	5%
sportfunctie	13.627	1%	13.754.136	2%
winkelfunctie	150.698	12%	62.613.245	10%
gecombineerde functies (restgroep)	2.810	0%	3.603.315	1%
overige gebruiksfunctie	440.190	35%	28.938.314	5%
totaal	1.244.151	100%	614.687.384	100%

¹⁹ Bij industriehallen met kantoorruimtes moet bedacht worden dat de vermelde gebruiksoppervlakte voor het grootste deel betrekking zal hebben op het industriehal-gedeelte van het verblijfsobject. Hoe het industriehal-gedeelte en het kantoorgedeelte zich qua gebruiksoppervlakte tot elkaar verhouden, is niet te zeggen (hierover zijn geen gegevens beschikbaar). Het kantoorgedeelte zal echter relatief klein zijn.

De industriefunctie is een gebruiksfunctie van relatief grote omvang, zowel in aantal verblijfsobjecten als (nog meer) in gebruiksoppervlakte. Dit geldt nog steeds wanneer de bedrijfswoningen niet meegeteld zouden worden, en nog meer wanneer de industriehallen met kantoorruimtes hierbij geteld worden (die qua gebruiksoppervlakte vooral het industrie-gedeelte zullen betreffen).

De 'reguliere' kantoorfunctie, de winkelfunctie, bijeenkomstfunctie en gezondheidszorg-functie vormen de middenmoot. Klein van omvang zijn de logiesfunctie, onderwijsfunctie, sportfunctie en celfunctie.

De overige gebruiksfunctie maakt, gerekend in aantal verblijfsobjecten, ruim een derde van het totaal uit, terwijl gerekend in gebruiksoppervlakte dit slechts enkele procenten betreft. Veel verblijfsobjecten zijn hier zeer klein.

In tabel 4.2 wordt een verdeling gegeven naar gebruiksoppervlakteklassen. De overige gebruiksfunctie betreft veelal verblijfsobjecten kleiner dan 50 m². Dit zijn vaak garageboxen en trafohuisjes, maar kunnen ook liftschachten of passageruimtes zijn. Ook de gezondheidszorgfunctie betreft relatief vaak kleine verblijfsobjecten, waarbij het vaak gaat om zorg-woningen in tehuizen/complexen.

De grootste verblijfsobjecten, van minstens 1.000 m², hebben vaak een industriefunctie of kantoorfunctie (al dan niet in combinatie). Relatief veel verblijfsobjecten van minstens 1.000 m² zijn verder te vinden binnen de onderwijsfunctie.

Tabel 4.2 Verdeling gebruiksfuncties naar gebruiksoppervlakteklasse (peildatum 1 januari 2026)

gebruiksfuncties	aantal vbo's				
	< 50 m ²	50-99 m ²	100-249 m ²	250-999 m ²	≥ 1.000 m ²
bijeenkomstfunctie	4.583	12.630	27.609	29.846	8.411
celfunctie	3	4	4	18	33
gezondheidszorgfunctie	40.574	16.052	11.165	12.364	4.127
- <i>zorgwoningen in tehuizen/complexen</i>	<i>31.530</i>	<i>9.028</i>	<i>1.204</i>	<i>2.489</i>	<i>560</i>
- <i>overig gezondheidszorgfunctie</i>	<i>9.044</i>	<i>7.024</i>	<i>9.961</i>	<i>9.875</i>	<i>3.567</i>
industriefunctie	37.743	34.581	93.268	83.673	36.870
- <i>bedrijfswoningen</i>	<i>804</i>	<i>3.250</i>	<i>35.401</i>	<i>26.217</i>	<i>4.918</i>
- <i>overig industriefunctie</i>	<i>36.939</i>	<i>31.331</i>	<i>57.867</i>	<i>57.456</i>	<i>31.952</i>
kantoorfunctie	11.419	17.736	39.571	47.719	27.987
- <i>industriehallen met kantoorruimtes</i>	<i>873</i>	<i>2.466</i>	<i>9.201</i>	<i>14.357</i>	<i>14.726</i>
- <i>overig kantoorfunctie</i>	<i>10.546</i>	<i>15.270</i>	<i>30.370</i>	<i>33.362</i>	<i>13.261</i>
logiesfunctie	7.288	8.629	3.648	2.935	1.894
onderwijsfunctie	180	358	969	4.133	8.802
sportfunctie	515	907	2.608	6.072	3.525
winkelfunctie	11.733	35.382	53.803	35.220	14.560
gecombineerde functies (restgroep)	187	241	505	1.057	820
overige gebruiksfunctie	410.677	12.087	7.337	6.074	4.015
totaal	524.902	138.607	240.487	229.111	111.044

4.2 Verschillen met de BAG

De gehanteerde aanpak resulteert erin dat de verdeling naar gebruiksfuncties afwijkt van de (doorgaans aangehouden) verdeling volgens de BAG.

In tabel 4.3 is aangegeven hoe de verdeling naar gebruiksfuncties eruit ziet volgens de BAG, en hoe dit zich verhoudt tot de aantallen waarop de RVO-aanpak uitkomt.

Bij grote verschillen tussen de BAG en de RVO-aanpak is aangegeven wat de belangrijkste oorzaken hiervan zijn. Veel is terug te voeren op het 'toeschrijven' van de gecombineerde functies naar één functie (zie paragraaf 2.2), en op de keuzes die gemaakt zijn voor specifieke categorieën (zie paragraaf 3.2). Daarnaast kunnen gegevens uit met name de labelregistratie en de WOZ hebben geleid tot veranderingen.

Tabel 4.3 Aantal verblijfsobjecten per gebruiksfunctie, volgens BAG resp. RVO-aanpak (peildatum 1 januari 2026)

gebruiksfunctie	BAG ²⁰	RVO-aanpak	Belangrijkste oorzaak verschil
bijeenkomstfunctie	64.542	83.079	door verandering van de gebruiksfunctie o.b.v. gegevens uit EP-online (herkomst divers)
celfunctie	54	62	-
gezondheidszorgfunctie	23.052	84.282	door toeschrijving vanuit gezondheidszorg-woonfunctie + toevoeging zorgwoningen in tehuizen/complexen
industriefunctie	239.829	286.135	door toeschrijving vanuit industrie-woonfunctie + toevoeging andere bedrijfswoningen
kantoorfunctie	93.680	144.432	door toevoeging van industriehallen met kantoorruimtes
logiesfunctie	151.810	24.394	door het uitsluiten van de recreatiewoningen
onderwijsfunctie	13.038	14.442	herkomst divers
sportfunctie	9.727	13.627	door verandering van de gebruiksfunctie o.b.v. gegevens uit de WOZ
winkelfunctie	125.675	150.698	deels door andere gegevens uit EP-online of WOZ, deels door toeschrijving vanuit gecombineerde functies
gecombineerde functies ²¹	236.761	2.810	door toeschrijving vanuit gecombineerde functies naar andere functies
overige gebruiksfunctie	440.416	440.190	-
woonfunctie	8.169.493	8.323.926	door het uitsluiten van de recreatiewoningen
totaal	9.568.077	9.568.077	

²⁰ Dit betreft aantallen volgens de BAG, zoals door Kadaster beschikbaar gesteld aan RVO.
NB: CBS houdt ook de BAG aan in de voorraadcijfers, maar publiceert licht afwijkende cijfers (kan oplopen tot een paar honderd verschil per gebruiksfunctie). Dit heeft te maken met kleine verschillen in de peildatum en in de omgang met soms dubbel voorkomende adressen door Kadaster. Zie CBS-cijfers op: [StatLine - Levensloop van woningen en niet-woningen; gebruiksfunctie, regio](#).

Bij één categorie is echter sprake van een groot verschil met het CBS-cijfer, namelijk bij de 'gecombineerde functies' (CBS: 62.176). CBS houdt alle gecombineerde functies waarin ook een woonfunctie zit, buiten de categorie 'niet-woningen' (rekent ze dus tot woningen). Een niet-woning is in de definitie van CBS een 'verblijfsobject met één of meer gebruiksfuncties, maar zonder woonfunctie'. Wanneer de groep bouwfunctie(s)-woonfunctie wél meegeteld wordt bij de gecombineerde functies (en dus niet tot woonfunctie gerekend wordt), dan komt dit volgens de BAG-gegevens bij RVO uit op 236.761 gecombineerde functies, bestaande uit 174.689 bouw-woon-functies en 62.072 bouw-bouwfuncties.

²¹ Zie vorige voetnoot.

4.3 Vergelijking met peildatum 1 januari 2025

In tabel 4.4 wordt een vergelijking gemaakt van de hiervoor gepresenteerde voorraad per 1 januari 2026 met (volgens dezelfde aanpak) de voorraad per 1 januari 2025. Ten opzichte van een jaar geleden is de voorraad toegenomen met circa 12.000 verblijfsobjecten, maar in gebruiksoppervlakte afgenomen met circa 4 miljoen m². Kennelijk zijn gemiddeld relatief grote verblijfsobjecten aan de in gebruik zijnde gebouwenvoorraad onttrokken en relatief kleine verblijfsobjecten toegevoegd.

De grootste voorraadtoename is te zien bij de 'overige' industrie functie en de logiesfunctie. Dit komt overeen met de ontwikkelingen volgens de BAG (niet in tabel). Dit geldt zowel voor het aantal verblijfsobjecten als de gebruiksoppervlakte.

Kijkend naar de gebruiksoppervlakte is daarnaast een grote toename te zien bij de industriehallen met kantoorruimtes (die vooral betrekking zal hebben op het industriehal-gedeelte). Een opvallend grote daling in de gebruiksoppervlakte is daarentegen te zien bij de gezondheidszorgfunctie. Ook dit komt overeen met de ontwikkelingen volgens de BAG (niet in tabel).

Tabel 4.4 Verdeling naar gebruiksfuncties per 1 januari 2025 resp. 2026: aantal vbo's en gebruiksoppervlakte²²

	aantal vbo's		totale gebruiksoppervlakte (m ²)	
gebruiksfuncties	1 jan 2025	1 jan 2026	1 jan 2025	1 jan 2026
bijeenkomstfunctie	81.430	83.079	46.233.324	46.768.020
celfunctie	59	62	283.586	319.228
gezondheidszorgfunctie	82.710	84.282	38.682.891	30.935.576
- <i>zorgwoningen in tehuizen/complexen</i>	<i>45.494</i>	<i>44.811</i>	<i>5.137.770</i>	<i>5.070.974</i>
- <i>overig gezondheidszorgfunctie</i>	<i>37.216</i>	<i>39.471</i>	<i>33.545.121</i>	<i>25.864.602</i>
industrie functie	280.621	286.135	212.616.828	213.508.623
- <i>bedrijfswoningen</i>	<i>71.272</i>	<i>70.590</i>	<i>28.644.651</i>	<i>28.403.102</i>
- <i>overig industrie functie</i>	<i>209.349</i>	<i>215.545</i>	<i>183.972.177</i>	<i>185.105.521</i>
kantoorfunctie	142.568	144.432	157.857.848	158.748.806
- <i>industriehallen met kantoorruimtes²³</i>	<i>39.698</i>	<i>41.623</i>	<i>79.541.909</i>	<i>82.050.306</i>
- <i>overig kantoorfunctie</i>	<i>102.870</i>	<i>102.809</i>	<i>78.315.939</i>	<i>76.698.500</i>
logiesfunctie	21.039	24.394	20.008.899	22.882.273
onderwijsfunctie	14.698	14.442	32.604.533	32.615.848
sportfunctie	13.351	13.627	13.481.106	13.754.136
winkelfunctie	151.575	150.698	63.683.428	62.613.245
gecombineerde functies (restgroep)	2.813	2.810	3.416.972	3.603.315
overige gebruiksfunctie	441.634	440.190	29.746.548	28.938.314
totaal	1.232.498	1.244.151	618.615.963	614.687.384

²² De cijfers met betrekking tot 1 januari 2025 betreffen een aanscherping van eerder gepubliceerde cijfers.

²³ Zie voetnoot 19.

4.4 Samenstelling gebruiksfuncties en typering panden waarin ze zitten

Vanuit de meer gedetailleerde informatie die de WOZ-registratie bevat (ten opzichte van de BAG of labelregistratie), kan meer invulling gegeven worden aan de samenstelling van de verschillende gebruiksfuncties²⁴.

Daarnaast kan vanuit de BAG en de Verrijkte BAG 2.0 meer informatie gegeven worden over het type panden waarin deze verblijfsobjecten zich bevinden. Vanuit de BAG is informatie te halen over het aantal verblijfsobjecten in een pand, en eventuele andere gebruiksfuncties in een pand. De Verrijkte BAG 2.0 bevat een categorisering van de panden.

Op basis van deze bronnen wordt per gebruiksfunctie een korte beschrijving gegeven.

Bijeenkomstfunctie:

- Ruim een derde van de verblijfsobjecten met een bijeenkomstfunctie betreft volgens de WOZ-registratie een horecagelegenheid. Dit is ruim tweemaal vaker dan dat het een gemeenschapsgebouw betreft, zoals wijk- en buurtcentra of religieuze gebouwen. Kleinere specifieke groepen betreffen clubhuizen of kantines, crèches of dagverblijven, en culturele gebouwen zoals musea, bibliotheken en schouwburgen.
- Qua totale gebruiksoppervlakte komen de culturele gebouwen en religieuze gebouwen ieder in de buurt van de horecagebouwen, maar laatstgenoemde groep blijft het grootst (15%). Andere gemeenschapsgebouwen zoals wijk- en buurtcentra blijven daarbij achter.
- Rond de 40% van de verblijfsobjecten met een bijeenkomstfunctie maakt onderdeel uit van een pand waarin zich ook een of meerdere woningen bevinden. Waarschijnlijk bevindt de bijeenkomstfunctie zich dan meestal in de plint.

Celfunctie: is dermate klein van omvang, dat hier geen nadere typering van gegeven wordt.

Gezondheidszorgfunctie:

- Ruim de helft van de verblijfsobjecten met een gezondheidszorgfunctie (volgens de gehanteerde definitie) bevindt zich in een verpleegtehuis/woonzorgcomplex. De andere helft betreft meestal praktijkruimtes, voor zover dit vanuit de WOZ te specificeren is.
- Ziekenhuizen zijn relatief klein qua aantal, maar relatief groot qua gebruiksoppervlakte. Ze maken zo'n 18% uit van de totale gebruiksoppervlakte van de gezondheidszorgfunctie, terwijl het om nog niet 1% van de verblijfsobjecten gaat.
- Bijna een derde van de 'overige' gezondheidszorgfunctie, buiten een verpleegtehuis/woonzorgcomplex, bevindt zich in een pand met meer dan tien woningen. Mogelijk bevinden zich hier nog woonzorgcomplexen tussen die niet als zodanig geïdentificeerd zijn, maar er kan ook sprake zijn van een gezondheidszorgfunctie in bijvoorbeeld een plint van een appartementengebouw.

Industriefunctie:

- Het aandeel 'agrarisch' (al dan niet met woongedeelte) maakt volgens de WOZ ruim 20% uit van het totaal aantal industriefuncties. De categorie 'opslag/distributie' is echter het grootst: 34%. Heel veel kleiner zijn categorieën als fabrieken, werkplaatsen/garages, ateliers/werkruimtes en transport.
- In gebruiksoppervlakte uitgedrukt, betreft 30% de functie 'agrarisch' (al dan niet met woongedeelte). De categorie 'opslag/distributie' betreft zo'n 28%. Een andere grote groep betreft fabrieken: 15%. Dit zijn allemaal minimumpercentages, omdat de WOZ niet volledig dekkend is.

²⁴ Beperking daarbij is wel dat de WOZ-gegevens niet voor de hele bouwvoorraad beschikbaar zijn (niet landelijk dekkend) en ook niet altijd een nadere specificering opleveren.

- Circa 64% van de verblijfsobjecten met een industriefunctie bevindt zich in een pand zonder andere verblijfsobjecten (gemiddeld is dit 56%). Bij de geïdentificeerde groep bedrijfswoningen is dit nog hoger: 90%.

Kantoorfunctie:

- De (reguliere) kantoorfunctie is op basis van de WOZ niet nader te specificeren. De kantoorfuncties die zich bevinden in een verblijfsobject met een industriële functie (de geïdentificeerde industriehallen met kantoorruimtes) hebben het vaakst 'opslag/distributie' als functie, waarmee ze niet afwijken van de reguliere industriefunctie.
- Het grootste deel (71%) van de verblijfsobjecten met een reguliere kantoorfunctie bevindt zich in een pand met andere verblijfsobjecten, tegenover 44% van de kantoorruimtes in industriehallen. Die andere verblijfsobjecten kunnen ook een kantoorfunctie hebben, maar dit kan ook (deels) andere functies betreffen.
- Ruim een derde van alle verblijfsobjecten bevindt zich in een kantoorpand, tegenover bijvoorbeeld ruim een derde in een industrieel pand en een vijfde in een pand met ook woonfuncties.

Logiesfunctie:

- Binnen de logiesfunctie zijn relatief vaak (bij 45%) geen gegevens bekend vanuit de WOZ. Voor zover deze er wel zijn, duidt de logiesfunctie relatief vaak op hotels/pensions e.d., maar ook relatief vaak op recreatiewoningen gelegen binnen (grotere) logiesgebouwen.
- Ongeveer de helft bevindt zich in een pand met meerdere verblijfsobjecten. Circa 18% maakt deel uit van een pand met ook woonfuncties.

Onderwijsfunctie:

- Circa de helft van de verblijfsobjecten met een onderwijsfunctie betreft basisscholen. De overige helft is verdeeld over verschillende typen onderwijs, waarbij algemeen voortgezet onderwijs het meest voorkomt (9%). Een deel is vanuit de WOZ echter niet bekend, dus dit zijn weer minimumaantallen.
- In gebruiksoppervlakte gemeten beslaan de basisscholen circa 31%, tegenover 23% voor het algemeen voortgezet onderwijs.
- Zo'n 13% maakt onderdeel uit van een pand met andere functies dan onderwijs alleen.

Sportfunctie:

- Ruim een derde (38%) van de verblijfsobjecten met een sportfunctie betreft een sporthal of sportcentrum. Circa een vijfde betreft een gebouw op een sportterrein of tennisbaan.
- Ruim een derde van de sportfuncties bevindt zich in een pand met andere functies, zoals onderwijs of wonen. De overige twee derde is meestal het enige verblijfsobject in een pand.

Winkelfunctie:

- Vanuit de WOZ is weinig bekend over het type winkels, hier is nauwelijks differentiatie in aangebracht.
- Driekwart van de verblijfsobjecten met een winkelfunctie bevindt zich in een pand met meerdere verblijfsobjecten. Bijna twee derde (62%) maakt onderdeel uit van een pand waarin zich ook een of meerdere woningen bevinden. Waarschijnlijk bevindt de winkelfunctie zich dan meestal in de plint.

Overige gebruiksfunctie:

- Garageboxen maken het merendeel (56%) van de overige gebruiksfunctie uit. Het aandeel trafohuisjes betreft zo'n 4%. Deze percentages zullen in de praktijk nog wel een stuk hoger liggen, aangezien er bij de overige gebruiksfunctie relatief vaak geen gegevens bekend zijn vanuit de WOZ (28%).
- De meeste verblijfsobjecten met een overige gebruiksfunctie hebben een gebruiksoppervlakte van minder dan 50 m². Dit zijn vaak de garageboxen en trafohuisjes.
- Zo'n 7% van de verblijfsobjecten maakt onderdeel uit van een pand met duidelijk andere functies, waarbij de overige gebruiksfunctie in dat geval kan duiden op bouwdelen als liftschachten, technische ruimtes of parkeergarages.
- Relatief veel verblijfsobjecten met een overige gebruiksfunctie (77%) bevinden zich in een pand zonder andere verblijfsobjecten. Dit kunnen zowel garageboxen of trafohuisjes zijn, als grote verblijfsobjecten zoals opslag- of distributiehallen of stroomdistributiestations.

5 Doorontwikkeling

In de voorgaande hoofdstukken is toegewerkt naar de cijfers die in hoofdstuk 4 zijn gepresenteerd. Zoals in paragraaf 2.2 werd opgemerkt, is het echter niet onmogelijk dat er aanvullende databronnen gevonden worden, of dat bronnen verder ontwikkeld worden (zoals de dekkinggraad van de WOZ-gegevens). Ook de aanpak en de gemaakte keuzes daarin kunnen natuurlijk bij goede redenen worden gewijzigd. Oorzaken waardoor de cijfers in de toekomst kunnen veranderen.

Anders gezegd: er is sprake van ‘ongoing research’, wat betekent dat nieuwe inzichten of verdere finetuning in de toekomst kunnen leiden tot aanscherping van de in dit document gepresenteerde cijfers (of van cijfers over navolgende jaren).

Daarbij is altijd het streven naar verbetering. Aangezien databronnen elkaar regelmatig tegenspreken, is echter ook vaak lastig te bepalen wanneer het ‘beter’ is. Mogelijk kan in de nabije toekomst meer bereikt worden in samenwerking met andere partijen die met data omtrent de voorraad utiliteitsgebouwen werken.

Dit is een publicatie van:
Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
Prinses Beatrixlaan 2 | 2595 AL Den Haag
Postbus 93144 | 2509 AC Den Haag
T +31 (0) 88 042 42 42
Contact
www.rvo.nl

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

© Rijksdienst voor Ondernemend Nederland | maart 2026
Publicatienummer: RVO-056-2026/RP-DUZA

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

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