

Aantal bouwvergunningen is toegenomen, ondanks stikstofarrest

De afgelopen vier jaar is er vanuit diverse hoeken grote bezorgdheid geuit over de gevolgen van de stikstofproblematiek voor de woningbouw. Een analyse van het aantal verleende bouwvergunningen in de periode 2012–2022 maakt duidelijk dat de effecten van het stikstofarrest in 2019 op het aantal bouwvergunningen klein is en niet zonder meer negatief.

IN HET KORT

- Na het stikstofarrest van de Raad van State van mei 2019 is er geen sprake van een terugval in de vergunningverlening.
- In de buitenring van stikstofgevoelige gebieden is er zelfs sprake van intensivering ten opzichte van de overige gebieden.
- Het lijkt woningbouwers te zijn gelukt om via interne saldering of het kopen van stikstofrechten vergunningen te bemachtigen.

JAN ROUWENDAL
Hoogleraar aan de Vrije Universiteit Amsterdam

Het bouwen van een woning is alleen mogelijk als er wordt voldaan aan een groot aantal voorwaarden, en het is daardoor een nogal moeizaam proces (Ploegmakers et al., 2022). Sinds de bekende uitspraak van 29 mei, 2019, waarin de Raad van State oordeelde dat het Programma Aanpak Stikstof (PAS) niet gebruikt mag worden om toestemming te geven voor projecten die extra stikstofuitstoot veroorzaken, werd het woningbouwproces nog wat complexer. Het moest nu per bouwproject duidelijk zijn dat er óf geen extra stikstofuitstoot in de kwetsbare Natura 2000-gebieden aan verboden zou zijn, óf dat er direct en zeker voor de extra stikstofuitstoot gecompenseerd zou worden.

De stikstofbeperkingen aan de bouw bleven gelden totdat op 1 juni 2021 de Wet stikstofreductie en Natuurverbetering van kracht werd. Onderdeel daarvan is de bouwvrijstelling: het zou niet langer nodig zijn om een activiteit met tijdelijke emissies, zoals bij woningbouw, op lokale effecten te toetsen. Daarmee leek voor de woningbouw de kou wat uit de lucht.

Op 2 november 2022 deed de Raad van State echter opnieuw een geruchtmakende uitspraak. De bouwvrijstelling voldoet niet aan het Europese natuurbeschermingsrecht, en mag dus niet worden gebruikt. Daarmee is de bouwsector weer terug bij de situatie van vóór 1 juni 2021.

Zowel na de uitspraak van 2019 als die van 2022 ontsond er consternatie in de bouwsector. Zo meende Jan Fokkema, directeur van de NEPROM (de vereniging van projectontwikkelaars) dat de woningbouw ‘gegijzeld’ werd door de stikstofproblematiek, en dat er fors minder woningen gebouwd zouden worden (De Stentor, 2019). Het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB) sprak in december 2019 de verwachting uit dat er in 2020 nog maar 55.000 bouwvergunningen zouden worden verleend, terwijl het er in 2018 nog 70.000 waren. En Maxime Verhagen, voorzitter van Bouwend Nederland, meldde na enige tijd dat er “bijna geen vergunningen meer [werden] afgegeven” (Erisman et al., 2021). Hetzelfde verschijnsel deed zich voor na de uitspraak van november 2022. Op 9 februari 2023 kopte de NRC bijvoorbeeld: “Bijna honderdduizend woningen vertraagd door wegvallen ‘bouwvrijstelling’”, naar naar aanleiding van een nieuw onderzoek van het EIB (Koning en Endhoven, 2023).

De consternatie doet vermoeden dat de uitspraken van de Raad van State een enorme invloed hebben gehad op het aantal verleende bouwvergunningen. In juli 2021 zou je bovendien een opleving verwachten, omdat de teugels van het stikstofbeleid wat werden gevierd. Op basis van vergunningsdata analyseer ik in dit artikel of er inderdaad een afname in bouwactiviteit heeft plaatsgevonden. Dat is relevant omdat afgegeven bouwvergunningen na enige tijd – vaak meer dan een jaar, zie Brugman et al. (2022) – doorwerken op de gerealiseerde nieuwbouw. Ze kunnen dus indicatief zijn voor de voortgang van de woningbouw.

Geen negatief effect uitspraak

Het vermoeden van een afname in vergunningverlening houdt geen stand als we naar de afgegeven bouwvergunningen kijken. Die zijn voor de periode maart 2017 tot juni 2021 weergegeven in figuur 1. Daarin zijn ook het tijdstip van het arrest van de Raad van State, en tevens de trendlijnen in de perioden daarvoor en daarna weergegeven. Er is geen sprake van een structureel lager liggend aantal bouwvergunningen na het arrest. Alleen in juli 2019 is er een duidelijk lager aantal bouwvergunningen afgegeven. De trend die voor het arrest dalende was, is daarna juist stijgend gebleken.

Opvallend is verder dat er juist in de maanden voor het arrest sprake was van relatief lage aantallen vergunningen. Hierbij kan er geen sprake zijn van anticipatie: het arrest

kwam als een donderslag bij heldere hemel. En als het arrest al werd voorzien dan zou het aanleiding zijn geweest om meer vergunningen aan te gaan vragen, niet minder.

De maanddata geven dus geen enkele aanwijzing voor een negatief effect van de bouwvrijstelling. Deze uitkomst is nogal verrassend, gezien forse en stellige beweringen vanuit de sector over het effect van de twee uitspraken van de Raad van State.

Het is buiten twijfel dat het arrest van mei 2019 een extra voorwaarde toevoegt aan het toch al gecompliceerde woningbouwplanningsproces, maar het effect ervan op het totale aantal vergunningen lijkt menigeen toch flink overschat te hebben.

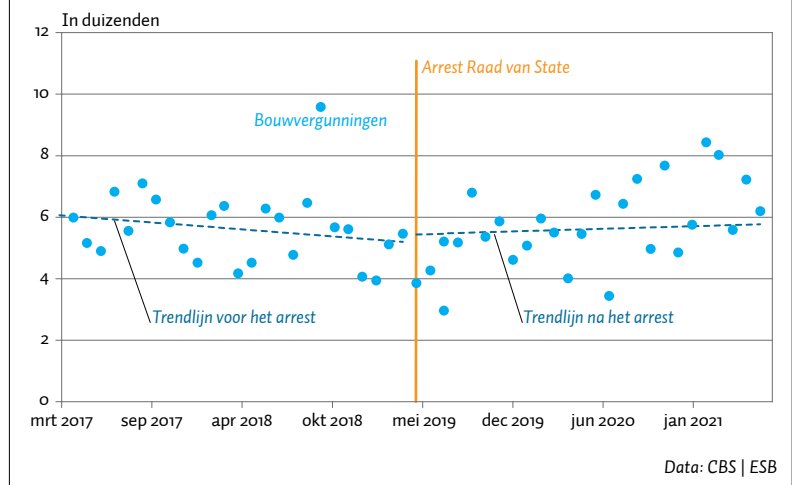
Geen effect Natura 2000-gebieden als geheel

Ontwikkelde de woningbouw zich rond de Natura 2000-gebieden na mei 2019 (het eerste arrest van de Raad van State) en na juni 2021 (de invoering van de bouwvrijstelling) wel anders dan elders in ons land? Om de effecten specifiek rond de Natura 2000-gebieden te analyseren, gebruik ik de door het Centraal Bureau voor de Statistiek gepubliceerde kwartaaldata over het per gemeente verleende aantal bouwvergunningen. Het gebied waarbinnen de woningbouw potentieel getroffen wordt door de stikstofbeperkende maatregelen, is bepaald door een bufferzone van 2,5 kilometer in te stellen rond de 130 stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, volgens de momenteel door het RIVM gehanteerde lijst (RIVM, 2020). Het EIB betoogde recent dat er alleen in een zone van 2,5 kilometer rond de kwetsbare Natura 2000-gebieden een substantiële invloed van de stikstofbeperkende maatregelen op de woningbouw kan uitgaan (Koning en Endhoven, 2023). Een gebied is volgens het RIVM stikstofgevoelig als het habitat- en leefgebieden omvat met een kritische depositiewaarde voor stikstof kleiner dan 2.400 mol per hectare per jaar.

Tabel 1 vergelijkt de gemeenten waarvan een deel van het gebied binnen de 130 stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden of de omringende bufferzones van 2,5 kilometer ligt, met de rest van Nederland. De opzet van de vergelijkingen is zo dat we per gemeente en per kwartaal 'vaste effecten' gebruiken, en daarnaast drie dummy's als verklarende variabelen: (1) één voor het derde kwartaal van 2019, de periode direct na de uitspraak van de Raad van State toen Nederland 'op slot' ging; (2) één voor alle volgende kwartalen toen het PAS buiten werking was gesteld en de stikstofuitstoot voor elk project apart bekeken moest worden; en (3) één voor de periode vanaf het derde kwartaal 2021, toen de bouwvrijstelling van kracht was. Deze drie dummy's nemen alleen de waarde 1 aan voor gemeenten in de gebieden met stikstofbepalingen. De coëfficiënten die we schatten kunnen daarom worden geïnterpreteerd als de verschillen die optreden tussen dit gebied en de rest van Nederland, dus het gebied zonder stikstofbepalingen.

Op één na blijkt geen enkele coëfficiënt in tabel 1 significant. De enige uitzondering is een positieve(!) coëfficiënt voor de restcategorie 'Overige' vanaf het vierde kwartaal van 2019, die moeilijk als een effect van de uitspraak van de Raad van State kan worden beschouwd. Met andere woorden: statistisch is er geen negatief effect van de uitspraak te bespeuren op het gebied waarin de stikstofbep-

Trends in aantallen bouwvergunningen voor en na de uitspraak van de Raad van State in mei 2019 FIGUUR 1



kende maatregelen hun invloed deden gelden. Niet onmiddellijk na de uitspraak van de Raad van State, en ook niet in de periode daarna. De bouwvrijstelling had al evenmin invloed op de vergunningverlening in het getroffen gebied.

Verplaatsing activiteit naar buitenring

Toch zijn er tussen de gemeenten die te maken hebben met stikstofbepalingen wel verschillen te bespeuren. De schattingsresultaten in tabel 2 laten zien dat de gemeenten die bij 0 tot 40 procent van hun grondgebied te maken hebben met stikstofbeperkende maatregelen, in de periode na de uitspraak van de Raad van State méér vergunningen hebben verleend dan gemeenten die geen hinder ondervinden. Dat effect is significant voor zowel alle bouwers, als de bouwers voor de markt; en het is zwak significant voor de overige particuliere opdrachtgevers. Het treedt (nog) niet op in het derde kwartaal van 2019. De bouwactiviteit lijkt zich dus na de uitspraak van de Raad van State naar de schil van de stikstofgevoelige gebieden te verplaatsen. Bij gemeenten die op ten minste 40 procent van hun oppervlak te maken kregen met stikstofbeperkende maatregelen ontwikkelde het aantal bouwvergunningen zich niet significant anders dan in gemeenten die niet met deze maatregelen te maken kregen. Een mogelijke verklaring kan zijn dat er in deze gemeenten minder sprake was van grote bouwprojecten – en vooral die ondervinden problemen.

Bouwen lukt ondanks beperkingen

Het lukt dus ook in stikstofgevoelige gebieden om bouwprojecten door te zetten. Dit kan te maken hebben met het feit dat bouwproblemen te overkomen zijn als er voor compensatie van de extra stikstofemissie wordt gezorgd. Een recente publicatie van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (Been, 2023), een update van een eerdere versie uit 2021, betoogt dat er bij woningbouwprojecten in de praktijk meer mogelijk is dan menigeen denkt. Het rapport pleit voor meer durf, het opzoeken van grenzen, en het verkleinen van het grijze gebied. Het bespreekt mogelijke oplossingsrichtingen en geeft daarbij praktische handvatten, onder andere voor intern en extern salderen.

Aantallen bouwvergunningen ten opzichte van gemeenten zonder stikstofbeperkingen

TABEL 1

	Effect		
	in 3 ^e kwartaal 2019	vanaf 4 ^e kwartaal 2019	na bouwvrijstelling
a. Gemeenten met stikstofbeperkingen			
Alle bouwers	-6,69	4,50	-0,49
Bouwers voor de markt	-7,30	3,03	-0,92
Overheid, woningcorporaties	1,90	0,58	0,64
Overige	-1,29	0,89**	-0,21

*/**/** Significant op respectievelijk tien-, vijf- en eenprocentniveau

Noot: De geschatte vergelijking bevat dummy's voor elk kwartaal en voor elke gemeente; standaardfouten zijn geclusterd per gemeente

Data: CBS | ESB

Aantallen bouwvergunningen ten opzichte van gemeenten zonder stikstofbeperkingen

TABEL 2

	Aandeel oppervlak met stikstofbeperkingen	Effect		
		in 3 ^e kwartaal 2019	vanaf 4 ^e kwartaal 2019	na bouwvrijstelling
Alle bouwers	0-40%	-2,55	17,30**	-7,20
	>40%	-9,14	-3,43	3,74
Bouwers voor de markt	0-40%	-0,37	13,43**	-8,95
	>40%	-11,52	-3,42	4,14
Overheid, woningcorporaties	0-40%	-1,15	2,60	2,21
	>40%	3,84*	-0,66	-0,35
Overige	0-40%	-1,03	1,27*	-0,47
	>40%	-1,45	0,66**	-0,05

*/**/** Significant op respectievelijk tien-, vijf- en eenprocentniveau

Noot: De geschatte vergelijking bevat dummy's voor elk kwartaal en voor elke gemeente; standaardfouten zijn geclusterd per gemeente

Data: CBS | ESB

Er zijn bovendien aanwijzingen dat zich een markt heeft ontwikkeld voor stikstofruimte. In de berichtgeving rond het opkopen van stikstofrechten door Schiphol was er sprake van stikstofmakelaars: "Dat zijn bemiddelingsbedrijven die handelen tussen boerenbedrijven en partijen die stikstofruimte nodig hebben om bijvoorbeeld woningen te bouwen, een snelweg aan te leggen of een vakantie-vliegveld te exploiteren." (Benjamin, 2022).

Verder is het waarschijnlijk dat gemeenten en ontwikkelaars die te maken kregen met stikstofbeperkende maatregelen, juist extra aandacht zijn gaan schenken aan de voortgang van de woningbouw. Dat laatste zou er ook toe kunnen hebben geleid dat in de schil van het getroffen gebied naar verhouding juist meer gebouwd werd na het arrest van de Raad van State in 2019.

Conclusie

Het effect van de stikstofcrisis op de woningbouw viel reuze mee. Onmiddellijk na de uitspraak van de Raad van State in mei 2019 was er nauwelijks sprake van een terugval. Voorafgaand aan die uitspraak was er een dalende trend in de aantallen afgegeven vergunningen, terwijl er daarna juist een licht positieve trend waarneembaar werd.

In de gebieden waar beperkingen van kracht zijn – de 130 stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden en de omliggende bufferzones van 2,5 kilometer – ontwikkelde het aantal verleende bouwvergunningen zich niet slechter dan in de rest van Nederland. We vinden aan de buitenrand van dit gebied zelfs een *toename* van het aantal verleende bouwvergunningen ten opzichte van de rest van Nederland. Die toename is er niet in de kern van het getroffen gebied. Maar de ontwikkeling van het aantal bouwvergunningen is daar ook niet significant slechter dan die in de gemeenten die in hun geheel meer dan 2,5 kilometer van de kwetsbare Natura 2000-gebieden af liggen. Het belangrijkste effect van de uitspraak uit 2019 lijkt dus dat de bouwers hun activiteiten wat hebben verlegd van gemeenten waarvan grote delen binnen Natura 2000-gebieden vielen, naar gemeenten meer aan de rand van Natura 2000-gebieden.

Een ander opvallend resultaat is dat er geen enkele aanwijzing is gevonden voor een positief effect van de bouwvrijstelling die in juni 2021 van kracht werd. Het lijkt erop dat de bouw zich in de maanden die volgden op de uitspraak van de Raad van State uit 2019 heeft ingesteld op de nieuwe situatie, en soepel heeft leren omgaan met de opgelegde extra condities. De uitspraak van de Raad van State van november 2022 die in de afgelopen maanden zo veel belangstelling kreeg, houdt een terugkeer in naar de situatie van voor de bouwvrijstelling. Aangezien van de vrijstelling geen meetbaar effect uitging, lijkt er ook geen reden om te verwachten dat het verdwijnen daarvan wel grote gevolgen zal hebben.

Literatuur

Been, A. (2023) *Het kan wel! De wegen uit het stikstofdoolhof voor woningbouwprojecten*. Update januari. Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.

Benjamin, J. (2022) Schiphol Group heeft boeren uitgekocht voor extra stikstofruimte Schiphol en Lelystad Airport. NRC, 5 december.

Brugman, L., B. Schoone, J. Rouwendal en H. Wisman (2022) De invloed van marktomstandigheden, locatie- en projectkenmerken op de realisatiefase van het woningbouwproces. *Real Estate Research Quarterly*, 21(2), 56-67. Te vinden op www.vogon.nl.

De Stentor (2019) Stikstofprobleem gijzelt woningbouw: huizenkort loopt verder op. *De Stentor*, 19 augustus.

Erisman, J.W., W. de Vries, E. van Donk et al. (2021) *Stikstof: De sluipende effecten op natuur en gezondheid*. Amsterdam: Lias.

Koning, M. en T. Endhoven (2023) *Effecten wegvallen bouwvrijstelling*. EIB Rapport, februari.

NRC (2023) Bijna honderdduizend woningen vertraagd door wegvallen 'bouwvrijstelling'. NRC, 9 februari.

Ploegmakers, H., J. Rouwendal en E. van der Krabben (2022) Van definitief bestemmingsplan naar bouwvergunning. *Real Estate Research Quarterly*, 21(2), 34-55. Te vinden op www.vogon.nl.

RIVM (2020) *Selectie Natura 2000 gebieden*. Overzicht te vinden op www.rivm.nl.