

Analyse bouw | 16 oktober 2020

## Stikstof zorgt voor regionale terugslag in de woningbouw

Madeline Buijs, Sector Econoom

Tel: +31 (0)6 10 97 17 86 / [madeline.buijs@nl.abnamro.com](mailto:madeline.buijs@nl.abnamro.com)

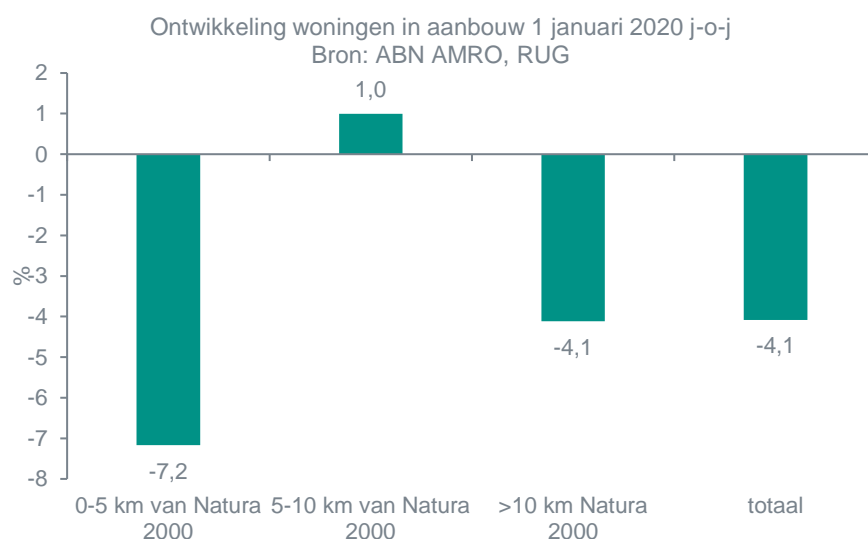
*De stikstofuitspraak van de Raad van State (RvS) van bijna 17 maanden geleden trekt steeds diepere sporen in de bouwsector. De woningbouw in 104 gemeenten in de buurt van Natura 2000-gebieden is veel harder teruggevallen dan het landelijk gemiddelde. De uitspraak leidt daarmee tot nog meer druk op de al moeizame bouwontwikkeling en veroorzaakt grote regionale verschillen. Dit blijkt uit een analyse van woningen in aanbouw door ABN AMRO en de Geodienst van de Rijksuniversiteit Groningen op 1 januari 2020 in vergelijking met een jaar eerder.*

### Minder nieuwe woningen in de buurt van Natura 2000-gebieden

Het aantal nieuwe woningen dat wordt gebouwd op zeer korte afstand van Natura 2000-gebieden neemt harder af dan gemiddeld. Binnen een afstand van 5 kilometer van Natura 2000-gebieden waren op 1 januari van dit jaar 7,2 procent

minder woningen in aanbouw dan een jaar eerder, of in aantallen: 69.163 woningen in aanbouw op 1 januari 2020 versus 74.505 op 1 januari 2019. Voor Nederland als geheel bedroeg de afname slechts 4,1 procent.

Hoewel woningbouw tot relatief weinig stikstofuitstoot leidt, blijken de maatregelen toch aanwijsbaar tot gevolg te hebben dat het lastiger wordt om een vergunning te krijgen naarmate de bouw dichterbij kwetsbare natuur ligt. Bouwen binnen 5 kilometer blijft mogelijk,



maar blijkt moeizaam. Naar verwachting nemen de regionale verschillen verder toe omdat in de cijfers van januari 2020 namelijk nog woningen zitten die al in aanbouw waren voor de RvS de stikstofuitspraak deed. Inmiddels heeft minister Schouten van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aangegeven dat er een gedeeltelijke vrijstelling komt voor stikstofuitstoot tijdens de bouwfase, wat kleine projecten kan helpen. De verwachting is echter niet dat deze vrijstelling op zeer korte termijn wordt ingevoerd.

#### *Wat was er ook alweer aan de hand?*

Op 29 mei 2019 deed de Raad van State (RvS) een [uitspraak](#) over het Programma Aanpak Stikstof (PAS) met verstreckende gevolgen voor de bouwsector. De RvS oordeelde dat het PAS niet voldoet als wettelijk beoordelingsinstrument voor toestemming voor activiteiten die extra uitstoot van stikstof veroorzaken. Tot dat moment werd op basis van het PAS toestemming aan projecten verleend op grond van positieve effecten van maatregelen die in de toekomst worden genomen. De RvS bepaalde echter dat op voorhand duidelijkheid moet bestaan over de effecten van de compenserende maatregelen voor de stikstofuitstoot. Het PAS is daarmee volgens de hoogste bestuursrechter in strijd met de Habitatrictlijn van de Europese Unie, die in Nederland is omgezet naar de [Wet natuurbescherming](#).

Van alle nieuwe bouwprojecten die stikstof uitstoten, moet worden aangetoond dat zij geen significant effect hebben op 118 van de ruim 160 Natura 2000-gebieden in Nederland. Dit zijn de gebieden die te maken hebben met een overbelasting door stikstof. En als dat significante effect er wel is, kunnen opdrachtgevers pas aan de slag wanneer zij aantonen dat er geen alternatieven zijn, er voor de bouw een dwingende reden is van openbaar belang en aangeven welke compensatiemaatregelen ze nemen. Dit wordt gedaan via een natuurvergunning die gezamenlijk met de bouwvergunning moet worden aangevraagd.

Het kabinet heeft inmiddels een aantal maatregelen aangekondigd om de vergunningverlening vlot te trekken, waarvan het verlagen van de maximumsnelheid op snelwegen de belangrijkste is. Daarnaast komt er een gedeeltelijke vrijstelling voor stikstofuitstoot tijdens de bouwfase. Als bouwprojecten binnen de vrijstelling vallen, hoeven zij geen natuurvergunning aan te vragen. Ten slotte komt er 1 miljard euro beschikbaar voor de aanschaf van schoon bouw materieel, waaronder elektrisch materieel. Dit zal het eenvoudigst zijn voor [licht bouw materieel](#).

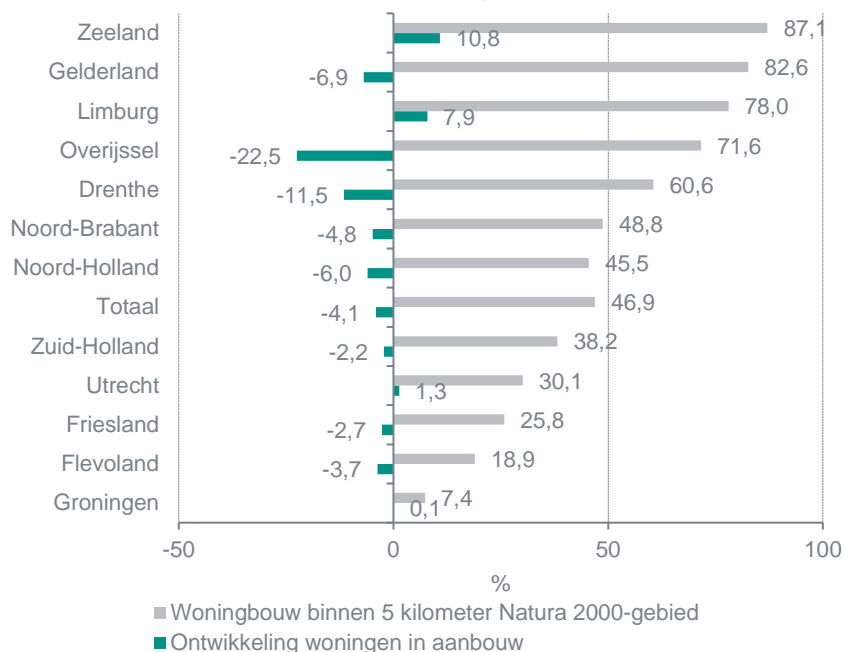
Opvallend genoeg deden gebieden op een afstand tussen de 5 en 10 kilometer van een kwetsbaar natuurgebied het juist beter. Op die afstand waren op 1 januari 2020 zelfs 1 procent meer woningen in aanbouw en een jaar eerder. Dit is deels te verklaren door de grote activiteit in een aantal middelgrote steden dat woningen bouwt op een afstand van 5 tot 10 kilometer van een kwetsbare natuur, zoals Almelo en Alkmaar. Daarnaast wordt er door randgemeenten van grote steden al langer relatief veel gebouwd op deze afstand, zoals in de groeikernen Amstelveen, De Bilt en IJsselstein. De stikstofproblematiek lijkt hier dus geen belemmering te geven.

Dat de woningbouw in Nederland als geheel afneemt, heeft meer oorzaken dan de stikstofproblematiek alleen. Zo spelen lange procedures rond de vergunningaanvraag en de sterk gestegen bouwkosten eveneens een belangrijke rol. Uiteraard hebben gebieden in de directe nabijheid van Natura 2000-gebieden hier ook mee te maken en daar komen de beperkingen van de stikstofuitstoot dus nog eens bovenop; vandaar de veel scherpere daling in die gebieden.

#### **Grote verschillen per provincie**

De regionale verschillen worden goed duidelijk wanneer per provincie naar de woningbouw wordt gekeken. In onderstaande grafiek is het percentage woningen in aanbouw weergegeven binnen een straal van 5 kilometer van

Ontwikkeling woningen in aanbouw en nabijheid Natura 2000  
Bron: ABN AMRO, RUG



kwetsbare natuurgebieden en de ontwikkeling van het aantal woningen in aanbouw op 1 januari van dit jaar in vergelijking met een jaar eerder. Landelijk gezien wordt gemiddeld bijna 47 procent van de woningen op een afstand van maximaal 5 kilometer van kwetsbare natuurgebieden gebouwd en daalde het aantal bouwprojecten met 4,1 procent in vergelijking met een jaar eerder. Duidelijk is dat de 'groene' provincies Gelderland en Overijssel veel last hebben van de maatregelen, al lijken Zeeland en Limburg de dans te ontspringen.

In de provincies die minder woningen bouwen in de buurt van

kwetsbare natuurgebieden nam het aantal woningen in aanbouw minder hard dan gemiddeld af of steeg hier juist. Ook hier is een uitzondering te zien; in de provincie Noord-Holland wordt maar 46 procent van de woningen binnen een straal van 5 kilometer van een kwetsbaar natuurgebied gebouwd, maar daalde het aantal vergunningen harder dan gemiddeld.

### Clusters van probleemgemeenten

Een aanvullende analyse op gemeenteniveau verscherpt het beeld op de ontwikkeling die zich binnen de provincies aftekent. In totaal zijn er 176 gemeenten waar het aantal woningen in aanbouw harder dan gemiddeld daalde. Bij 104 gemeenten wordt het merendeel van de woningen op maximaal 5 kilometer afstand van kwetsbare natuurgebieden gebouwd, in 37 gemeenten op een afstand tussen de 5 en 10 kilometer en bij 35 gemeenten op een afstand groter dan 10 kilometer.

De ontwikkeling binnen de gemeentes waar minder wordt gebouwd op korte afstand van kwetsbare natuurgebieden is in onderstaande kaart inzichtelijk gemaakt. De gemeenten met een harder dan gemiddelde daling van het aantal woningen in aanbouw zijn zwart (merendeel binnen een straal van 5 kilometer van een kwetsbaar natuurgebied), donkergroen (merendeel binnen een straal van 5 tot 10 kilometer) en middelgroen (merendeel verder dan 10 kilometer) gekleurd. In de overige gemeenten daalde het aantal woningen in aanbouw lichter of steeg zelfs.

De provincie Overijssel heeft de meeste kwetsbare natuurgebieden in de provincie, wat resulteert in een daling van 22,5 procent van het aantal woningen in aanbouw; de grootste daling van alle provincies. In 18 van de in totaal 25 gemeenten in Overijssel was een daling te zien.

In de provincie Gelderland wordt bijna 83 procent van de woningen gebouwd op een afstand van maximaal 5 kilometer van kwetsbare natuurgebieden en daalde het aantal woningen in aanbouw met 6,9 procent. In de provincie ligt de

Veluwe; een van de natuurgebieden die het meest last heeft van teveel stikstofuitstoot en 18 procent van het oppervlak van Gelderland beslaat. De meeste gemeenten in de buurt van de Veluwe hebben op 1 januari 2020 flink minder woningen in aanbouw dan een jaar eerder. Daarnaast leidt de aanwezigheid van de als kwetsbaar geachte Rijn voor vertraging in de woningbouw.



Bron: ABN AMRO, RUG

Zeeland en Limburg bouwen relatief veel woningen dichtbij Natura 2000-gebieden, maar slaagden er toch in om op 1 januari 2020 meer woningen in aanbouw te hebben dan het jaar ervoor. In Limburg heeft vooral de woningbouw in het zuiden hinder van verschillende kwetsbare Natura 2000-gebieden, zoals rondom het Geuldal. De rivier de Geul stroomt door verschillende gemeenten. In de rest van de provincie zijn de problemen minder groot. Hierdoor kon er in de grotere steden zoals Venlo en Roermond meer worden gebouwd. In Zeeland lukte het in 8 van de 13 gemeenten om meer woningen te bouwen, waardoor het aantal woningen in aanbouw met bijna 11 procent steeg.

Het is niet zo dat in de andere provincies met minder natuurgebieden geen problemen zijn. Een belangrijke provincie voor de woningbouw is Zuid-Holland met twee grote steden en met 3,7 miljoen inwoners de grootste provincie qua

inwonertal. In Zuid-Holland ligt slechts 38 procent van de woningen in aanbouw binnen een straal van 5 kilometer van een Natura 2000-gebied. Toch daalde de woningbouw in de hele provincie met 2,2 procent, wat deels verklaart kan worden door de sterke daling van 8,3 procent van nieuwe woningen binnen 5 kilometer van kwetsbare natuurgebieden. De woningbouw in de duingebieden bij Den Haag en Leiden heeft een stevige stap terug moeten doen.

Ook in Noord-Holland hebben de gemeenten in de buurt van de kust last van de stikstofproblematiek, evenals de gemeenten rond het Naardermeer. Hierdoor daalde het aantal woningen in aanbouw met 6 procent. In Noord-Brabant staan verschillende clusters in de buurt van natuurgebieden onder druk, wat een daling van 4,8 procent tot gevolg had.

#### *Waar gaat het wel goed?*

Niet alle gemeenten in de buurt van Natura 2000-gebieden hebben minder nieuwe woningen in aanbouw. Verschillende gemeenten die op maximaal 5 kilometer afstand van Natura 2000-gebieden liggen, lukt het om meer nieuwe woningen te bouwen of de daling te beperken tot minder dan het landelijke gemiddelde. Hieruit zijn mogelijk lessen te trekken hoe de woningbouw door kan gaan ondanks de stikstofproblematiek.



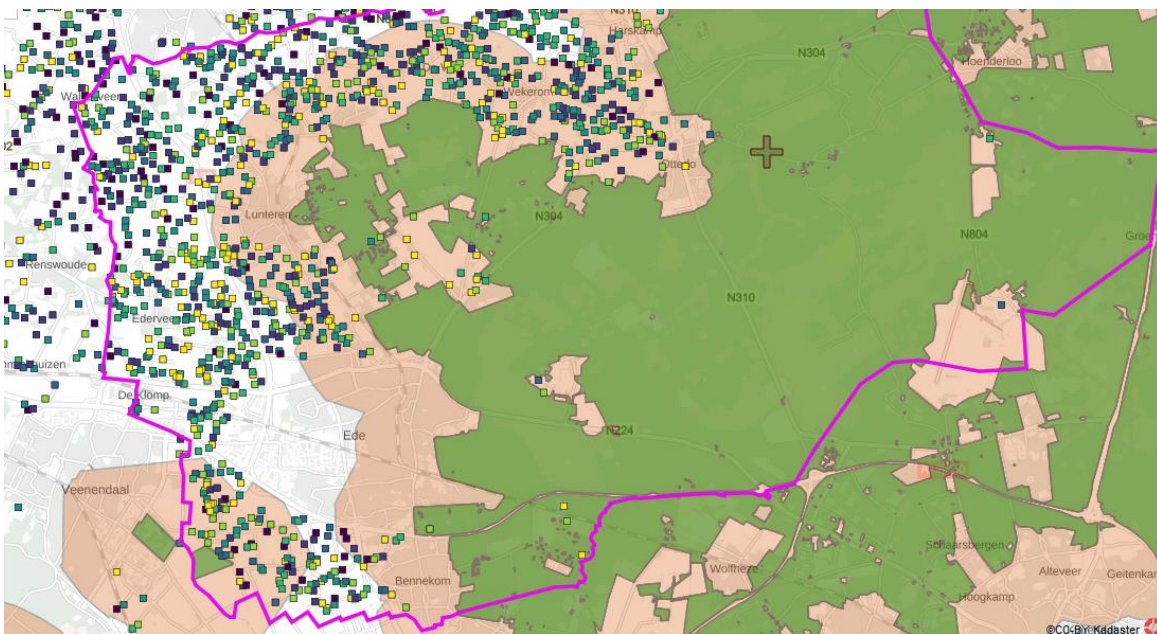
Bron: ABN AMRO, RUG

In bovenstaande kaart zijn deze gemeenten in het zwart aangegeven. Opmerkelijk is dat veel van deze gemeenten verspreid liggen over Nederland en geen grote clusters vormen. Uitzondering hierop zijn de gemeenten in het grensgebied tussen Oost-Noord-Brabant en Limburg.

Een van gemeenten die een oplossing lijkt te hebben gevonden is Assen, waar de gemeente [afspraken](#) heeft gemaakt met natuurorganisaties om ervoor te zorgen dat de bouw van 500 nieuwe woningen niet voor meer stikstofuitstoot zorgt. De negatieve effecten van de bouw op de natuur worden namelijk direct gecompenseerd. Ook de gemeente Ede stelt voorwaarden aan de bouw van nieuwe woningen. Op de situatie in Ede wordt hieronder nader ingegaan.

### *Woningbouw in de gemeente Ede*

De gemeente Ede is een goed voorbeeld hoe om te gaan met de bouw van nieuwe woningen en de stikstofproblematiek. In Ede steeg het aantal woningen in aanbouw op 1 januari 2020 met 6,9 procent in vergelijking met een jaar eerder. Onderstaande kaart laat goed zien hoe ingewikkeld de situatie in Ede is. De gemeentegrens is de paarse lijn met in groen het Natura 2000-gebied (de Veluwe), in rood de gebieden op een afstand van 2 kilometer van het Natura 2000-gebied en de vierkantjes betreffen veehouderijen.



Bron: Gemeente Ede

Ede bouwt veel nieuwe woningen – de gemeente bevond zich in 2019 op plek 25 – in een moeilijk gebied. De gemeente heeft natuurinclusief en klimaatneutraal bouwen als [voorwaarde](#) voor de vergunningverlening gesteld. Daarnaast heeft Ede al vrij snel na de uitspraak van de RvS gesteld dat wanneer er maar één losse woning wordt gebouwd er geen natuurvergunning hoeft te worden aangevraagd op basis waarvan het effect van de bouw en het gebruik op de natuur wordt bepaald. Dit zorgt ervoor dat particulieren die hun eigen woning bouwen geen belemmering ondervinden.

#### *Onderzoeksmethode*

De Geodienst van de Rijksuniversiteit Groningen heeft een ruimtelijke analyse gemaakt van het aantal wooneenheden waarvoor een bouwvergunning is verleend, maar die nog niet bewoonbaar zijn verklaard. Van deze wooneenheden is bepaald op welke afstand ze liggen van Natura 2000-gebieden met een stikstofgevoelige habitat. Hierna zijn de gegevens vervolgens gegroepeerd in een afstand tot en met 5 kilometer, tussen de 5 en 10 kilometer en verder dan 10 kilometer. Bij een afstand groter dan 10 kilometer wordt verondersteld dat voor verreweg de meeste projecten significante effecten op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden zijn uit te sluiten. De ondergrens van 5 kilometer is gekozen omdat deze grens in stikstofberekeningen wordt gebruikt.

*De in deze publicatie neergelegde opvattingen zijn gebaseerd op door ABN AMRO betrouwbaar geachte gegevens en informatie. Door de onzekerheid over het verloop van het coronavirus zijn deze verwachtingen met meer onzekerheid omgeven dan gebruikelijk. Noch ABN AMRO, noch functionarissen van de bank kunnen aansprakelijk worden gesteld voor in deze publicatie eventueel aanwezige onjuistheden. De weergegeven opvattingen en prognoses houden niet meer in dan onze eigen visie en kunnen zonder nadere aankondiging worden gewijzigd. Het gebruik van tekst of cijfers uit deze publicatie is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld.*

*Teksten zijn afgesloten op 15 oktober 2020 © ABN AMRO*