



Stikstof & bouwvergunningen 2025

Onderzoek in opdracht van de directie
Woningbouwbeleid van het ministerie VRO

Zicht op Overheid, november 2025

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
2. Achtergrond en toelichting op de vraag	4
3. De resultaten	7
Bijlage verantwoording & onderzoeksmethode	9

1. Inleiding

In de maanden februari tot en met juli dit jaar daalde op 12 maandsbasis het aantal (woningen in) verleende bouwvergunningen. Vanaf juli is dit aantal weer gaan stijgen, maar het ministerie van VRO heeft niettemin Zicht op Overheid gevraagd onderzoek te doen waarin de vraag beantwoord wordt of stikstof in de zojuist genoemde daling een rol zou spelen. Daarom is in dit onderzoek gezien of er rond Natura 2000-gebieden een andere ontwikkeling is van het aantal (woningen in) verleende bouwvergunningen dan in andere gebieden.

Het onderzoek moest zich beperken tot de feitelijke constatering en diende in een kort tijdsbestek uitgevoerd te worden. De directie Woningbouwbeleid was hierbij de directe opdrachtgever. Bij de uitvoering van het onderzoek is dankbaar gebruik gemaakt van de expertise op dit terrein bij het CBS.

De vraag voor het onderzoek is: Is er in de eerste helft van 2025 een verschil in ontwikkeling tussen het aantal (woningen in) verleende bouwvergunningen in de nabijheid van Natura 2000-gebieden en het aantal verleende bouwvergunningen die zich niet in die nabijheid bevinden? Het gaat hierbij niet om de 'voorraad' aan bouwvergunningen, maar om het aantal vergunningen die in deze periode verleend werden.

Wat onder nabijheid verstaan moet worden hangt af van de grootte van het bouwproject, in termen van te bouwen woningen.

De onderzoeksvraag dient beantwoord te worden door de locatie-informatie van de bouwvergunningen in de Basisadministratie Adressen Gebouwen te combineren met de locatiedata van de Natura 2000-gebieden. Zie hiervoor ook de verantwoording van het onderzoek dat als bijlage is bijgevoegd.

In dit compacte onderzoeksrapport staan we achtereenvolgens stil bij:

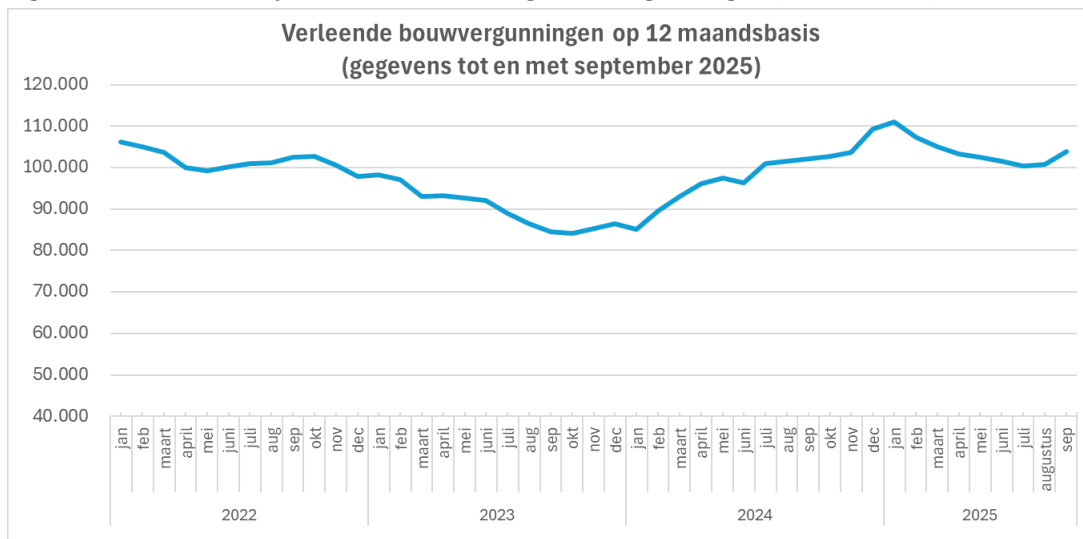
- de achtergrond en toelichting op het onderzoek;
- de resultaten
- de onderzoeksverantwoording (bijlage).

2. Achtergrond en toelichting op de vraag

Aanleiding

Vanaf februari dit jaar daalde het aantal (woningen in) verleende bouwvergunningen op 12-maandsbasis. Vanaf augustus steeg dit aantal weer. Zie figuur 1, waarin het 12-maandscijfer van de verleende bouwvergunningen wordt weergegeven. De figuur is gebaseerd op CBS-statistieken over de levensloop van woningen die deze gegevens op haar beurt ontleent aan de Basisadministratie Adressen en Gebouwen.¹

Figuur 1. 12-maandscijfer verleende woningbouwvergunningen (CBS Statline)



Vanuit de economische omstandigheden, die gunstig zijn voor de woningbouw, valt de trendbreuk na januari niet te verklaren. Mogelijk biedt de Rendac-uitspraak van de Raad van State (RvS) van 18 december vorig jaar inzake intern salderen van stikstof een verklaring, maar dat is slechts een veronderstelling².

Het ministerie van VRO heeft Zicht op Overheid daarom gevraagd om een onderzoek te verrichten waarin de vraag beantwoord wordt of er in de nabijheid van Natura 2000-gebieden een andere ontwikkeling is van het aantal (woningen in) verleende bouwvergunningen dan in andere gebieden.

¹ De totale hoeveelheid bouwvergunningen bestaat uit de vergunningen voor nieuwbouw en de vergunningen voor toevoegingen. Zie [Levensloop van woningen en niet-woningen; gebruiksfunctie, regio | CBS](#)

² Zie: [Rechtspraak over intern salderen wijzigt - Raad van State](#)

Tekst box: Mogelijk invloed stikstof op verleend aantal bouwvergunningen

De mogelijke negatieve invloed van de bedoelde rechterlijke uitspraak zou als volgt kunnen zijn. Vóór 18 december 2024 was het aanvragen van een natuurvergunning niet nodig als intern salderen toegepast kon worden in de voortoets. Ná 18 december jl. is dit niet meer mogelijk, met als gevolg dat meer projecten een natuurvergunning nodig hebben. Het is niet zo dat intern salderen niet meer mag, maar de mogelijkheden daartoe zijn beperkter dan voorheen en dit dient voortaan onderdeel te zijn van de afweging in de natuurvergunning.

Dit leidt mogelijk tot onzekerheden onder marktpartijen en bevoegde gezagen (gemeenten voor bouwvergunningen, provincies voor natuurvergunningen). Hierdoor zouden mogelijk minder bouwvergunningen afgegeven worden totdat iedere individuele partij en ieder individueel gezag weet hoe het met de nieuwe situatie moet worden omgegaan.

Ook heeft de RvS benadrukt dat projecten die in de afgelopen vijf jaar gebruik hebben gemaakt van intern salderen in de voortoets, met terugwerkende kracht mogelijk alsnog een natuurvergunning moeten aanvragen. Wel geldt hiervoor een overgangstermijn tot 1 januari 2030.

Dit alles leidt tot een grotere werklast bij alle betrokkenen in de keten. Niet alleen vanwege de nieuwe projecten, maar óók vanwege de bestaande projecten die met terugwerkende kracht een beroep moeten doen op partijen in de keten. Deze werklast kan ook een negatief effect hebben op de vergunningverlening.

Afbakening onderzoek

Het onderzoek beperkt zich tot de feitelijke constatering. Als bijvoorbeeld zou blijken dat er rond Natura 2000-gebieden in de ene provincie wel en in de andere niet een relatief sterke daling van de verlening van bouwvergunningen sprake zou zijn, dan is de verklaring daarvoor iets voor een mogelijk vervolg kwalitatief onderzoek.

De onderzoeksvraag

De vraag voor het onderzoek is: Is er in de eerste helft van 2025 verschil in ontwikkeling tussen het aantal (woningen in) verleende bouwvergunningen in de nabijheid van Natura 2000-gebieden en het aantal verleende bouwvergunningen die zich niet in die nabijheid bevinden?

Het gaat hierbij niet om de ‘voorraad’ aan bouwvergunningen waarvan het CBS ook een statistiek bijhoudt³, maar om het aantal vergunningen dat in deze periode verleend werd.

De te toetsen hypothese is dat bevoegd gezag en/of initiatiefnemers in de nabijheid van Natura 2000-gebieden vanwege stikstof niet of minder snel een bouwvergunningen aanvragen dan wel verlenen. De nabijheid blijkt in de recente praktijk inderdaad uit te maken. Dit blijkt bijvoorbeeld uit EIB (2025), “Nieuwe stikstofregels, Gevolgen voor de woningbouw”.⁴

³ Zie: [StatLine - Woningen en niet-woningen in de pijplijn; gebruiksfunctie, regio](#)

⁴ In theorie kan het zijn dat er geen onderscheid blijkt tussen de ontwikkeling van het aantal verleende vergunningen in de nabijheid van N2000-gebieden en de ontwikkeling daarbuiten. De daling van het aantal vergunningen zou ook in dit geval toch door het stikstofarrest kunnen komen. Dat zou het geval zijn wanneer bevoegd gezag en initiatiefnemers ook ver weg van N2000-gebieden ten onrechte zouden veronderstellen dat er

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden is de locatie-informatie van de bouwvergunningen in de Basisadministratie Adressen Gebouwen gecombineerd met de locatiedata van de Natura 2000-gebieden. Zie als overige achtergrond ook “Aantal bouwvergunningen is toegenomen ondanks stikstofarrest” uit de ESB van 2023⁵.

Alleen de (wel) stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden

Niet alle Natura 2000-gebieden zijn stikstofgevoelig. Van de ongeveer 160 Natura 2000-gebieden zijn er ongeveer 130 stikstof gevoelig. Bij de opdrachtverlening heeft het ministerie van VRO de lijst met Natura 2000-gebieden die stikstofgevoelig zijn meegestuurd. De niet stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden dienen in het onderzoek als zijnde niet Natura 2000-gebied te worden beschouwd.

Nabijheid

Wat onder nabijheid verstaan moet worden hangt af van de grootte van het project. Deze grootteklassen en nabijheidsgrenzen zijn afgeleid van het hierboven genoemde rapport van het EIB (2025), “Nieuwe stikstofregels, Gevolgen voor de woningbouw”.⁶ In onderstaande tabel zijn de nabijheidsgrenzen weergegeven die in dit onderzoek zijn gebruikt. Projecten met meer woningen moeten dus verder weggelegen zijn van de Natura 2000-gebieden willen ze als “niet nabij” worden beschouwd.

Tabel 1. grootteklassen en nabijheidsgrenzen

	Aantal woningen in vergunning				
grootteklasse	1	2 t/m 20	21 t/m 100	101 t/m 400	>401
‘nabijheidsgrens’ in meters	250	1.000	2.500	5.000	10.000

⁵ Zie [Aantal bouwvergunningen is toegenomen, ondanks stikstofarrest - ESB](#)

⁶ Zie [Nieuwe stikstofregels: gevolgen voor de woningbouw - EIB](#) tabel A.1, bijlage 1

3. De resultaten

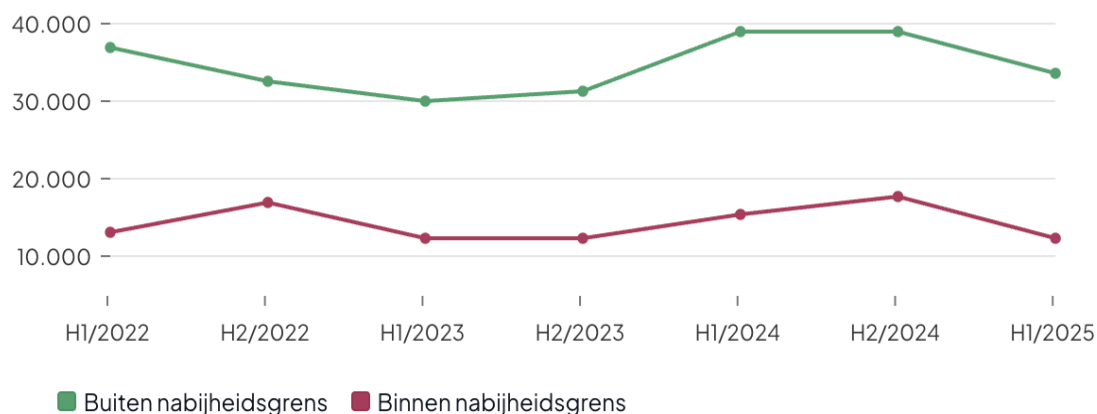
Zicht op Overheid heeft het onderzoek uitgevoerd in de maanden september tot en met november 2025. Voor de uitleg van onze aanpak verwijzen we naar de bijlage van dit rapport. In deze periode heeft ook intensief overleg plaatsgevonden met het CBS. Op deze wijze zijn de cijfers en de methode van ons onderzoek goed vergelijkbaar met die van het CBS.

Ook hebben wij het departement periodiek mondeling geïnformeerd over de voortgang van ons onderzoek. Een eerste (en laatste) concept van dit onderzoek is voor commentaar voorgelegd aan het ministerie. Dit heeft niet geleid tot fundamentele wijzigingen in dit eindrapport.

In tabel 2 is een overzicht te zien van de verleende bouwvergunningen binnen en buiten de nabijheidsgrens van Natura 2000-gebieden in de periode 2022 tot en met de 1e helft 2025. Het gaat in het onderzoek om de ontwikkelingen in de eerste helft van dit jaar, maar er is teruggekeken tot en met 2022. Uit de cijfers blijkt dat in de periode voor het stikstofarrest van december 2024 de ontwikkelingen van de bouwvergunningverlening in de beide gebieden (wel of niet nabij) sterk uiteenlopen. Soms stijgt vergunningverlening in gebieden nabij Natura 2000-gebieden sterker dan in gebieden die niet nabij zijn maar ook andersom. Dit geeft aan dat we voorzichtig moeten zijn met het trekken van een conclusie over de eerste helft van 2025. Met die kanttekening zien we dat in beide gebieden het aantal afgegeven vergunningen weliswaar daalt, maar de daling rond stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden is met 30% een stuk forser dan de daling van 14% in de rest van Nederland. Er lijkt daarom een relatie tussen nabijheid bij Natura2000 en de mate van vergunningverlening. Maar zoals al eerder gesteld, in dit rapport is enkel naar de correlatie gekeken en is niet onderzocht of er een causaal verband is.

Tabel 2: Verleende bouwvergunningen binnen en buiten nabijheidsgrens natura 2000-gebieden in periode 2022 tot en met 2025 Q2.

	Binnen nabijheidsgrens N2000 gebieden		Buiten nabijheidsgrens N2000 gebieden		Totaal	
1e helft 2022	13.100		36.700		49.800	
2e helft 2022	16.900	29%	32.500	-11%	49.400	-1%
1e helft 2023	12.300	-27%	30.100	-7%	42.400	-14%
2e helft 2023	12.400	0%	31.300	4%	43.700	3%
1e helft 2024	15.500	25%	38.800	24%	54.300	24%
2e helft 2024	17.800	15%	39.000	0%	56.800	5%
1e helft 2025	12.400	-30%	33.500	-14%	45.900	-19%



Er is voor gekozen om niet het beeld per provincie te laten zien. De getallen zijn daar vaak te klein om duidelijke conclusies te trekken. Als er bijvoorbeeld een aantal grote projecten in de tweede helft van 2024 volgens planning zijn vergund en indien voor de eerste helft van 2025 geen grote projecten gepland waren, dan heeft dat een groot effect op het beeld terwijl dat niets met het stikstof-arrest van december 2024 van doen heeft.

Desondanks lichten we toch twee provincies toe. De provincie met het grootste Natura 2000-gebied en de provincie met het hoogste aantal vergunningen. We zien in de provincie Gelderland een lichte stijging in de afgegeven vergunningen buiten de nabijheid van Natura 2000-gebieden (plus 13%) en een kleine daling (van 6%) in het aantal afgegeven vergunningen binnen de nabijheid van Natura 2000-gebieden. In de provincie Zuid-Holland is er sprake van een daling van 13,2% van de afgegeven bouwvergunningen buiten nabijheid van Natura 2000-gebieden, terwijl de daling binnen de nabijheid van Natura 2000-gebieden 56,7% bedraagt. Hier is dus sprake van een veel groter verschil tussen wel en niet nabij Natura 2000-gebieden dan in heel Nederland. Het kan interessant zijn om met de betrokken overheden en private partijen nader onderzoek naar de verschillen tussen de provincies te doen.

Tenslotte staan we nog kort stil bij de ontwikkeling van verleende bouwvergunningen in nabijheid van Nature 2000-gebieden uitgesplitst naar de omvang van het bouwproject. De aantallen zijn weergegeven in de onderstaande tabel. Wanneer we inzoomen op de bouwvergunningen voor projecten met meer dan 400 woningen, zien we daar de grootste afname. Het aantal vergunde woningen binnen de nabijheidsgrens daalt van ongeveer 6.000 in de tweede helft van 2024 naar ongeveer 2.000 in de eerste helft van 2025. Dit laat zien dat de terugloop niet alleen zichtbaar is bij kleinere projecten, maar vooral ook bij de grotere bouwprojecten.

Tabel 3: Verleende bouwvergunningen binnen nabijheid naar projectgrootte

	1 (<250m)	2 t/m 20 (<1km)	21 t/m 100 (<2,5km)	101 t/m 400 (<5km)	Meer dan 400 (<10km)
Eerste halfjaar 2022	150	1.410	3.870	3.610	4.060
Tweede halfjaar 2022	160	1.500	5.450	4.620	5.200
Eerste halfjaar 2023	130	1.360	4.350	4.200	2.290
Tweede halfjaar 2023	140	1.170	4.440	5.240	1.380
Eerste halfjaar 2024	160	1.500	5.650	4.460	3.740
Tweede halfjaar 2024	130	1.110	5.150	5.370	5.990
Eerste halfjaar 2025	110	950	4.610	4.690	2.050

Bijlage verantwoording & onderzoeksmethode

Voor de analyse in dit onderzoek is gebruikgemaakt van gegevens uit de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG). Deze registratie bevat de officiële informatie over alle gebouwen en woningen in Nederland, inclusief de momenten waarop een woning wordt gevormd, gewijzigd of ingetrokken. Op basis van deze registraties kan nauwkeurig worden bepaald wanneer een woning daadwerkelijk aan de woningvoorraad is toegevoegd.

In dit onderzoek is een methode toegepast die aansluit op de werkwijze van het CBS voor het bepalen van “vergunde nieuwbouw” en “vergunde toevoegingen”. Alle stappen zijn zo ingericht dat zij het CBS-proces zo goed mogelijk benaderen. De berekening is bovendien gecontroleerd en gevalideerd door een medewerker van het CBS. De uitkomsten sluiten inhoudelijk aan bij de cijfers uit de officiële CBS-tabel Levensloop van woningen en niet-woningen (tabelcode 86098NED).

De kern van de methode is dat voor iedere woning wordt bepaald op welke datum deze voor het eerst als woning voorkomt in de BAG, en of deze woning onderdeel uitmaakt van een pand waarvoor (op enig moment) een bouwvergunning is verleend. Wanneer een woning ontstaat in een pand waarvoor eerder een vergunning is afgegeven, wordt dit beschouwd als vergunde nieuwbouw. Wanneer dat niet het geval is, maar de woning wel als nieuwe woning in de BAG verschijnt, wordt dit beschouwd als een vergunde toevoeging aan de bestaande voorraad. Hiermee sluiten de uitkomsten aan op de CBS-definities voor deze categorieën.

Alle woningen die ooit als ten onrechte opgevoerd zijn geregistreerd, zijn volledig uitgesloten van de analyse. Hierdoor blijven alleen woningen over waarvan de ontstaanstoestand betrouwbaar en consistent is volgens de BAG-registratie. Ook panden met vergelijkbare foutieve statussen zijn uitgesloten. Daarnaast zijn gevallen waarbij een woning op dezelfde dag zowel wordt gevormd als in gebruik wordt genomen niet meegenomen, omdat dit meestal administratieve correcties betreft en geen daadwerkelijke toevoeging aan de woningvoorraad. Dit komt overeen met de wijze waarop het CBS dergelijke situaties interpreteert.

Om de woningontwikkelingen te kunnen relateren aan provincies is voor iedere woning de geografische ligging bepaald op basis van de BAG-locatie. Daarnaast zijn woningen gegroepeerd op basis van het documentnummer van de bouwvergunning die eraan ten grondslag ligt. Dit maakt het mogelijk om verschillende woningen die bij één vergunning horen als één project te beschouwen. Deze methode is niet waterdicht, omdat soms gebleken is dat er verschillen zitten in deze documentnummers. Maar aangezien er geen andere manier is om deze woningen op een andere manier te groeperen per bouwvergunning is er toch gekozen om deze methode te gebruiken.

Vervolgens is voor elk project bepaald wat de afstand is tot het dichtstbijzijnde Natura2000-gebied. Dit gebeurt door de geometrie van alle woningen binnen hetzelfde project samen te nemen en hiervan de kortste afstand te berekenen naar de Natura2000-gebieden. Die afstand geldt voor het gehele project. Op deze manier wordt voorkomen dat individuele woningen binnen hetzelfde project tot verschillende conclusies leiden. De projectgrootte

(aantal woningen) en de afstand tot Natura2000 worden vervolgens gebruikt om te bepalen of een project binnen of buiten de relevante nabijheidsgrens valt.

Voor deze analyse is gebruik gemaakt van gegevens over Natura2000-gebieden. Hiervoor is de AERIUS Relevante Habitatkartering gedownload uit het Nationaal Georegister. Dit bestand bevat een ruimtelijke indeling van Natura2000-gebieden in hexagonen, waarbij per hexagoon is opgenomen of er sprake is van stikstofgevoelige natuur. Deze dataset wordt door AERIUS gebruikt als basis voor de bepaling van de kritische depositiewaarden en is daarmee een landelijk geharmoniseerde en gezaghebbende bron. Door deze hexagonen te gebruiken kan voor elk woningbouwproject op een uniforme wijze worden vastgesteld wat de kortste afstand is tot het dichtstbijzijnde deel van een Natura2000-gebied dat relevant is voor stikstofgevoeligheid. Hierdoor sluit de analyse inhoudelijk aan op de methodiek die binnen AERIUS en bij het ministerie gangbaar is, en is gewaarborgd dat de afstandsbeoordeling in deze studie compatibel is met de ruimtelijke basis die in het nationale stikstofbeleid wordt gehanteerd.

De uiteindelijke resultaten bestaan uit overzichtstabellen per maand, per halfjaar en per provincie, waarin staat hoeveel woningen per bouwvergunning zijn toegevoegd, hoeveel daarvan als nieuwbouw of toevoegingen worden geclassificeerd, en hoeveel woningen binnen of buiten de nabijheidsgrenzen liggen. Deze gegevens zijn rechtstreeks te vergelijken met de officiële CBS-cijfers, omdat dezelfde definities en een vergelijkbare uitwerkingsmethode zijn toegepast. Het resultaat vormt daarmee een betrouwbaar, reproduceerbaar en inhoudelijk consistent overzicht van woningontwikkelingen in relatie tot Natura2000-gebieden.