



Delft University of Technology

Woningbouw op veehouderijlocaties: een goed idee

Orobio de Castro, S.A.; Daamen, T.A.; Hoekstra, J.S.C.M.

Publication date
2023

Document Version
Final published version

Citation (APA)
Orobio de Castro, S. A. (null), Daamen, T. A. (null), & Hoekstra, J. S. C. M. (null). (2023). Woningbouw op veehouderijlocaties: een goed idee., Gebiedsontwikkeling.nu.
<https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/woningbouw-op-veehouderijlocaties-een-goed-idee/>

Important note
To cite this publication, please use the final published version (if applicable).
Please check the document version above.

Copyright
Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

Takedown policy
Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights.
We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*This work is downloaded from Delft University of Technology.
For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to a maximum of 10.*

Woningbouw op veehouderijlocaties: een goed idee



[Samuel Orobio de Castro](#), [Tom Daamen](#) en [Joris Hoekstra](#)

31 maart 2023

Onderzoek Van bruin naar rood: het bouwen van woningen op veehouderijlocaties vormt een uitweg uit de stikstofproblematiek die Nederland in de greep houdt. Uiteraard is deze stap complex en gevoelig, maar op bepaalde locaties is het toch heel goed mogelijk. TU Delft-afstudeerder Samuel Orobio de Castro deed onderzoek naar de kansen en randvoorwaarden, met een vorm van ontwikkelend onderzoek.

Het terugdringen van stikstofuitstoot in Nederland is een politiek en maatschappelijk beladen onderwerp. Dat komt omdat met name veehouderijbedrijven mogelijk in korte tijd hun activiteiten moeten stoppen of drastisch moeten terugdringen. Tegelijkertijd kampt Nederland met een wooncrisis en dringt de evidente vraag zich op: kan het bouwen van woningen (*Het ontwikkelen van woningen is gedefinieerd als 75 of meer woningen per project voor het besproken onderzoek. Het ontwikkelen van woningen op kleine schaal (erfdelen, etc. is gangbare praktijk en daarom uitgesloten van dit onderzoek)* op de plek van veehouderijbedrijven (*Veehouderij omvat het volledige terrein: land en opstallen*) voor sommige locaties een uitkomst zijn?

Bedrijven uitkopen

In 2019 is de overheid door de Raad van State gedwongen om de stikstofuitstoot in Nederland te verminderen. Inzet is een betere bescherming van de Natura-2000 gebieden in ons land, die veel te lijden hebben onder de emissies. Veehouderijen leveren een grote bijdrage aan de stikstofuitstoot, waardoor het aantal intensieve bedrijven (ondanks verschillende technologische innovaties) in Nederland zal moeten afnemen – linksom of rechtsom. Het ligt voor de hand dat de overheid bedrijven die veel stikstof uitstoten zal uitkopen om vervolgens de vrijkomende grond te herbestemmen.

De afgelopen tijd is er veel te doen geweest over de uitkoopplannen van het kabinet en de toekomst van de veehouderij in Nederland. Het beleid van de overheid komt op gang en zorgt voor veel onzekerheid en frustratie bij veehouders, maar ook binnen de samenleving. De stikstofkwestie en het boerenprotest is geworden tot een symbool voor de scheiding tussen stad en platteland en tussen progressieve en conservatieve bevolkingsgroepen. Is er een andere uitweg denkbaar?

Bouwen op boerengrond zorgt ervoor dat de stikstofuitstoot wordt verminderd, dat nieuwe woningen worden gebouwd en dat veehouders een ruimhartige financiële compensatie krijgen

Het alternatief voor ongetwijfeld moeizame uitkooptrajecten is een transformatie van de veehouderijbedrijven naar woonmilieus. Een aanpak met een typisch win-win karakter en een kans om uit de huidige impasse te komen. Terugkijkend kunnen we constateren dat het jarenlang uitstellen van het aanpakken van het stikstofprobleem niet alleen gevolgen had voor de veehouders zelf. Ook andere sectoren, zoals de (woning)bouw, leden hieronder. De woningbouwvrijstelling die door het vorige kabinet was gecreëerd is [vervallen](#), waardoor met name bouwprojecten die dicht bij natuurgebieden liggen risico lopen op [vertraging](#).

Dit staat in schril contrast tot de wooncrisis in Nederland, waarvoor het kabinet het doel heeft gesteld om 900.000 woningen te bouwen voor 2030. Gezien de huidige woningbouwproductie van circa 75.000 woningen per jaar, heeft het behalen van deze doelstelling nogal wat voeten in de aarde.

Buitengebied in beeld

Naast een blijvende focus op binnenstedelijke ontwikkelingen is er in de sector een [hernieuwde interesse](#) ontstaan in het ontwikkelen van woningen in het buitengebied. Hiermee wordt ingespeeld op de woonwensen van een grote groep Nederlanders die op zoek is naar een betaalbare woning met buitenruimte buiten de stad. Tegelijkertijd bestaat de [hoop](#) dat ontwikkelen buiten de stad sneller gaat dan daarbinnen.

Het is duidelijk dat zowel de stikstof- als de wooncrisis om actie vragen. *Out of the box*-initiatieven zijn daarbij meer dan welkom. Maar duidelijk is ook dat initiatieven het perspectief van de veehouder in het oog moeten houden, zodat er in samenwerking met deze beroepsgroep een zo zacht mogelijke landing wordt gecreëerd. Veehouders moeten een ruimhartige financiële compensatie krijgen, passend bij hun situatie. Tegelijkertijd is het van belang dat er in integrale

oplossingen gedacht wordt, om polarisatie uit de weg te gaan en meerwaarde te realiseren – zowel voor veehouders, overheden als de samenleving.



‘Protest tegen het stikstofbeleid’ door Steve Photography (bron: [Shutterstock](#))

Onderzocht is waarom intensieve veehouderijlocaties maar zelden gebruikt worden voor woningbouw

. Hoe kan deze stap voor veehouders, gemeentes en projectontwikkelaars haalbaar gemaakt worden? Om deze vraag te kunnen beantwoorden, zijn de overwegingen van de genoemde drie actoren geanalyseerd. Deze blijken van juridische, sociale, planologische en financiële aard te zijn. Vervolgens zijn twee veehouderijlocaties geselecteerd, met deze criteria:

1. Er is een actieve veehouderij op de locatie.
2. De locatie heeft een geldige landbouwbestemming.
3. De locatie ligt in een kritisch stikstofgebied.
4. De locatie is onderdeel van gemeentelijke uitbreidingsplannen (structuur- en omgevingsvisie).
5. De locatie sluit aan op het huidige stedelijke patroon.
6. De locatie is minimaal 3ha (doorgaans is 1ha nodig voor 30 woningen).
7. Ten minste 30 procent sociale woningen realiseren.

Voor de gekozen locaties zijn fictieve woningbouwplannen uitgewerkt. Daarbij is het proces dat een ontwikkelaar volgt ter voorbereiding van een grondacquisitie nagebootst, tot het moment van een bieding. Hieronder vallen de uitwerking van het programma, financiële doorrekeningen en het maken van een planning. Hierdoor kon, naast het in kaart brengen van de juridische, sociale en planologische overwegingen, de financiële haalbaarheid vanuit het perspectief van een ontwikkelaar ook empirisch worden getest.

Het kán wel

Conclusie van deze exercitie: het herontwikkelen van intensieve veehouderijlocaties is financieel-economisch haalbaar en kan voor alle betrokkenen aantrekkelijk worden gemaakt. De politiek-maatschappelijke gevoeligheid en de complexiteit van het onderwerp zijn de voornaamste belemmeringen. Deze weerhouden de betrokken partijen er op dit moment van om op hiervoor geschikte intensieve veehouderijlocaties woningen te ontwikkelen.

De [huidige context](#) van woningbouwontwikkeling in Nederland is al complex en uitdagend. Daarom zijn stakeholders terughoudend om deel te nemen aan projecten die nog complexer, politiek gevoeliger en mogelijk onhaalbaar lijken. De oorzaak hiervan lijkt te liggen in de stikstofcrisis die tot een schijnconflict tussen veehouders en woningzoekenden heeft geleid: het is nationaal beleid om veehouders uit te kopen om stikstofruimte te creëren zodat, onder andere, woningen gebouwd kunnen worden.

Voor een uitgebreide toelichting op de financiële haalbaarheid van beide locaties, zie het onderzoek van Samuel Orobio de Castro.

Ondanks dat woningzoekenden in de samenleving niet letterlijk tegenover veehouders staan, is dit wel politiek gemaakt. Veehouders, ontwikkelaars en gemeenten kunnen hierdoor niet constructief met elkaar communiceren. De emotie die hierbij speelt, leidt ertoe dat alle betrokkenen terughoudend zijn

om tot woningbouw op intensieve veehouderijlocaties over te gaan.

Het is echter een misvatting dat woningbouw op veehouderijlocaties nergens in Nederland haalbaar is. Het kán wel. Tijdens het onderzoek bleek dat geïnterviewde stakeholders, inclusief de veehouders, er in principe voor openstaan en daadwerkelijk interesse hebben in het herontwikkelen van de bedrijfslocatie. In de praktijk blijft het echter vaak onduidelijk welke partij de eerste stap moet zetten, of wat deze stap dan zou moeten zijn. Dit heeft te maken met de eerdergenoemde maatschappelijke spanningen en ook met de huidige onzekerheid over de uitkoopregelingen.

Procedures, samenwerking en financiën

Het onderzoek leidt tot een aantal aanbevelingen, waarvan we hier de belangrijkste drie behandelen. Er moet ten eerste ingezet worden op het versnellen van de bestemmingsplanwijziging- en de procedures van vergunningverlening. Deze vormen – net als op veel andere locaties in Nederland – een obstakel voor het ontwikkelen van woningen. Met

name de lange inspraakprocedures zijn problematisch. In de huidige woningcrisis is het voor veel belanghebbenden moeilijk te verkroppen dat bureaucratische processen voor grote belemmeringen zorgen bij het ontwikkelen van woningen. Het ‘[plan van aanpak](#) versnellen processen en procedures woningbouw’ en het recente wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting van minister De Jonge spelen hierop in.



‘Nieuwbouwwijk Oostergast in het dorp Zuidhorn, Groningen.’ door INTREEGUE Photography (bron: [Shutterstock](#))

In de tweede plaats moeten stakeholders beter samenwerken en zich meer inspannen om elkaars wensen en behoeften te begrijpen. De bezwaren van veehouders tegen uitkoop zijn niet alleen financieel maar soms ook emotioneel van aard. Deze bezwaren zijn vaak sterk afhankelijk van de persoonlijke situatie en de plannen voor de toekomst van het boerenbedrijf. Tegelijkertijd blijkt dat gemeenten en veehouders – door de polarisatie en het wantrouwen van veehouders ten opzichte van de overheid – nauwelijks met elkaar spreken.

Op het moment wordt er door gemeenten vaak gebruik gemaakt van tussenpersonen of mediators om überhaupt contact te krijgen met veehouders, met weinig succes. Om het ontwikkelen van woningen op intensieve veehouderijlocaties toch dichterbij te brengen, zouden daarom de volgende twee initiatieven geïmplementeerd moeten worden:

1 Bied goede begeleiding bij transformatie

Veehouders zouden de mogelijkheid moeten hebben om gebruik te maken van onafhankelijke, vrijblijvende begeleiding als zij willen meewerken aan het herontwikkelen van hun bedrijfslocatie. Wat de mogelijkheden zijn en of dit past bij de persoonlijke situatie van de desbetreffende veehouder is vaak complex, met name door de huidige juridische- en financiële onzekerheid. Het zou daarom bevorderlijk zijn als er bijvoorbeeld een onafhankelijke landelijke instantie in het leven geroepen wordt waarbij veehouders zich kunnen melden. Vervolgens kunnen zij onder begeleiding onderzoeken wat de beste optie is voor de toekomst. Deze instantie

moet bekostigd en mogelijk gemaakt worden door de overheid, maar uitdrukkelijk onafhankelijk zijn.

2 Stel een procesregisseur aan

Veehouders, gemeenten en projectontwikkelaars zouden (vervolgens) de mogelijkheid moeten hebben om gebruik te maken van een onafhankelijke 'regisseur' tijdens het herontwikkelingsproces. Als blijkt dat verkoop aan een ontwikkelaar voor woningbouw de beste optie is voor een veehouder, volgt er doorgaans een lang en gecompliceerd proces, waarbij jarenlange samenwerking tussen de veehouder, de gemeente en een ontwikkelaar nodig is. Om het wantrouwen bij veehouders ten opzichte van overheidsinstanties én ontwikkelaars te verzachten, om de lokale politiek uit het proces te houden en om veehouders (financieel) te beschermen voor onbekende procedures, zou het aanstellen van een onafhankelijk regisseur een antwoord kunnen zijn (wederom bekostigd en mogelijk gemaakt door de overheid).

Financiële steun overheid

Uit het onderzoek blijkt, ten derde, dat zowel overheden als ontwikkelaars sterke interesse hebben in onderlinge samenwerking bij het ontwikkelen van woningen op intensieve veehouderijlocaties. In essentie komt het erop neer dat een overheidsinstantie dan financieel bijdraagt aan de herontwikkeling. Dit kan op twee manieren gebeuren:

1 Bereken hoeveel residuele stikstofrechten er overblijven na de bouw van woningen op een veehouderijlocatie

Aangezien duidelijk is a) welke hoeveelheid stikstofrechten een veehouder heeft, b) welke hoeveelheid stikstof wordt uitgestoten wanneer de veehouderij in bedrijf is en c) welke hoeveelheid stikstof zal worden uitgestoten bij de bouw van woningen op de desbetreffende veehouderijlocatie.



‘De boerderij Hof ter Weyde in Leidsche Rijn, Utrecht’ door Michielderoo (bron: [Wikipedia Commons](#)) onder [CC BY-SA 4.0](#), uitsnede van origineel

Hierdoor kunnen veehouders en ontwikkelaars financieel ondersteund worden door middel van de verkoop van residuele stikstofrechten aan een overheidsinstantie (gemeenten, provincies of het rijk). De verkoop aan overheidsinstanties heeft de voorkeur, om de beëindiging of het gebruik voor het algemeen belang van de stikstofrechten te waarborgen.

2 Zet publieke grondbedrijven in

De meeste provincies of gemeenten hebben een grondbedrijf. Deze grondbedrijven kunnen dienen als schakel voor samenwerking tussen deze overheden en ontwikkelaars bij de ontwikkeling van woningen op locaties van veehouderijen. De grond van een veehouder zou bijvoorbeeld door een provinciale ontwikkelingsmaatschappij kunnen worden gekocht en bouwrijp gemaakt worden, om daarna verkocht te worden aan de ontwikkelaar. In welke vorm of tegen welke prijs is afhankelijk van de situatie aangezien staatssteun en eventuele aanbestedingsverplichtingen een rol spelen. Deze vorm van samenwerking zou voordelig kunnen zijn, aangezien ontwikkelingsmaatschappijen vaak goede lokale netwerken hebben. Zij kunnen het zich veroorloven grond aan een ontwikkelaar te verkopen zonder winstmarge.

Deze drie aanbevelingen

dragen bij aan de bouw van woningen op veehouderijlocaties, als extra middel om de woningnood in Nederland tegen te gaan. Met de juiste aanpak kan het ontwikkelen van woningen goed uitpakken voor veehouders. Als ontwikkelaars geschikte locaties vinden is het

aan de veehouders en gemeente om de samenwerking aan te gaan, om zo de win-win situatie te creëren die in veel gevallen voor het oprapen ligt.

De basis van dit artikel is het afstudeeronderzoek van co-auteur Samuel Orobio de Castro, dat [hier te vinden](#) is.

Cover: 'Nieuwbouwwijk Noorderhaven in Zutphen, Gelderland' door Maarten Zeehandelaar (bron: [Shutterstock](#))



Door [Samuel Orobio de Castro](#)

Samuel Orobio de Castro is afgestudeerd aan de Management of the Built Environment master van de TU Delft en werkt nu als commercieel ontwikkelaar bij G&S.



Door [Tom Daamen](#)

Directeur SKG, Associate Professor Urban Development Management TU Delft



Door [Joris Hoekstra](#)

Joris Hoekstra is universitair docent wonen aan de TU Delft
