

Feiten en Cijfers

Auteur: Team Beleidsinformatie, Provincie Overijssel
Datum: juni 2026

provincie Overijssel

Introductie

Introductie

Feiten en Cijfers is geschreven door team Beleidsinformatie en bevat actuele en feitelijke informatie over een aantal belangrijke provinciale thema's. Het is bedoeld om schrijvers van verkiezingsprogramma's voor de Provinciale Statenverkiezingen van 2027 te ondersteunen. Daarom worden knelpunten, kansen en de onderlinge samenhang van deze thema's belicht. Ook later in het proces naar een nieuw coalitieakkoord kan deze informatie natuurlijk nog goed gebruikt worden.

Feiten en Cijfers vormt een aanvulling op 'Overijssel in Cijfers', een verzameling van indicatorensets die de belangrijkste trends en ontwikkelingen binnen de provinciale kerntaken inzichtelijk maakt. Meer verdiepende informatie is beschikbaar op de Kennishub Overijssel in de vorm van onderzoeken, cijfers, artikelen en kaarten.

Opbouw

Feiten en Cijfers bestaat uit twee delen: opgaven en ruimtegebruik.
Het eerste deel kijkt naar de doelen en ambities die we als provincie hebben voor een aantal belangrijke opgaven, en relateert deze aan de voortgang op die doelen en ambities. We beschrijven de stand van zaken op dit moment, de vooruitgang die we al geboekt hebben en de verwachte ontwikkelingen in de komende vijf tot tien jaar. We kijken ook naar de verwachte knelpunten en kansen. Als laatste gaan we in op de ervaringen van de inwoners: hoe ervaren zij de opgaven die momenteel spelen?

Het tweede deel kijkt naar de ruimtevraag van opgaven, ambities en doelen in relatie tot de fysieke ruimte die we tot onze beschikking hebben en de invloed van (politieke) keuzes daarop. We beginnen met een overzicht van de ontwikkeling van het ruimtegebruik in de afgelopen jaren en het huidige gebruik van de ruimte in de provincie. Vervolgens bekijken we per thema de verwachte ruimtevraag richting 2030 en 2040, op basis van inschattingen van de ruimtebehoefte bij de realisatie van verschillende ambities en doelstellingen. Daarnaast werken we ook afwijkende scenario's uit: wat is de mogelijke ruimtebehoefte bij afwijking van gemaakte afspraken?

Er zijn ook kansen om meerdere functies op één plek samen te brengen, wat zorgt voor een efficiënter gebruik van de ruimte. In dit tweede deel brengen we daarom met twee casussen knelpunten en kansen bij meervoudig en/of efficiënter ruimtegebruik in kaart. Ook wordt het belang van sociale kwaliteit in de fysieke leefomgeving besproken, met aandacht voor hoe deze kan worden meegenomen in ruimtelijke afwegingen. Tot slot presenteren we hoe inwoners de druk op de ruimte ervaren, wat hun tevredenheid over de kwaliteit van hun leefomgeving is en welke visie zij hebben op de ruimtelijke dilemma's die spelen bij de toekomstige inrichting van Overijssel.

Inhoudsopgave

Opgaven **4**

Klimaatadaptatie **5**

Inleiding 5

Stand van zaken 5

Kansen en knelpunten 7

Beleving van inwoners 7

Klimaatmitigatie **8**

Inleiding 8

Stand van zaken 8

Kansen en knelpunten 10

Belevening van inwoners 10

Circulaire Economie **11**

Inleiding 11

Stand van zaken 11

Verwachte ontwikkeling 12

Kansen en knelpunten 12

Belevening van inwoners 12

Toekomstbestendige landbouw **13**

Emissiereductie in de landbouw 13

Schaalvergroting in de melkveehouderij 14

Schaalvergroting in de veehouderij 14

Grondgebondenheid in de melkveehouderij 15

Doelbereik landbouwopgaven in 2030/2035 en welke knelpunten/kansen zijn er? 16

Ruimtegebruik **18**

Samenvatting en conclusie 18

2.1 Inleiding 21

2.2 Ruimtegebruik in beeld 23

2.3 Ruimtebehoeften per thema 23

2.4 Meervoudig ruimtegebruik: casussen uit Overijssel 35

2.5 Het belang van sociale kwaliteit in de leefomgeving 38

2.6 Inwoners aan het woord over hun leefomgeving 39

Bijlagen **41**

Opgaven

Dit deel laat met feiten en cijfers zien hoe Overijssel ervoor staat op het gebied van vier belangrijke maatschappelijke opgaven: klimaatadaptatie, klimaatmitigatie, hergebruik van materialen (circulaire economie) en toekomstbestendige landbouw.

We kijken naar de doelen en de voortgang: wat is de huidige stand van zaken en wat verwachten we de komende vijf tot tien jaar? We analyseren knelpunten en kansen en we laten zien hoe inwoners over deze onderwerpen denken.

Voor informatie over andere provinciale opgaven, zoals woningbouw, natuur en mobiliteit, verwijzen wij naar 'Overijssel in Cijfers'.



Klimaatadaptatie

Inleiding

Het Klimaatakkoord van Parijs streeft naar het beperken van de opwarming van de aarde tot maximaal 1,5 °C ten opzichte van het pre-industriële niveau (1850–1900) door de uitstoot van broeikasgassen te reduceren. Inmiddels is de opwarming 1,4 °C en wordt rond 2029 waarschijnlijk de 1,5 °C-grens overschreden.

Klimaatadaptatiebeleid richt zich op het verminderen van de negatieve effecten van deze opwarming, zoals zeespiegelstijging en extreme weersomstandigheden. Als de doelen van klimaatmitigatiebeleid niet worden gehaald, neemt de opgave voor klimaatadaptatie toe, ook in Overijssel. Klimaatverandering raakt vrijwel alle provinciale taken, waaronder natuur en landbouw, leefbaarheid, waterkwaliteit en -kwantiteit, bodem, ruimtelijk-economische ontwikkeling en het beheer van wegen en kanalen.

Stand van zaken

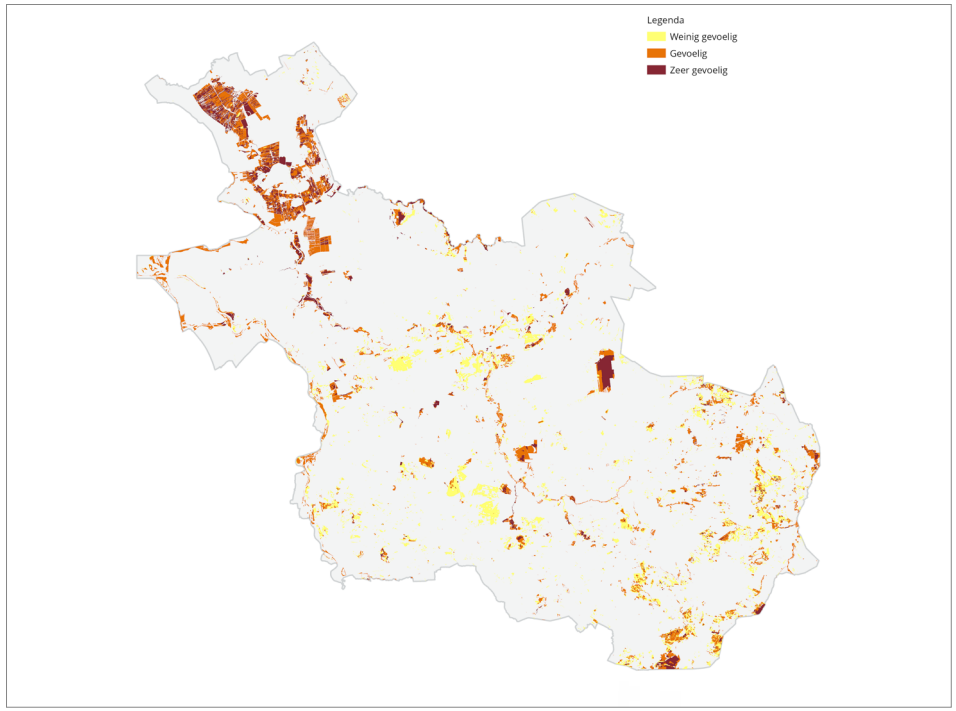
Hoewel de provincie nog geen kwantitatieve doelen voor klimaatadaptatie heeft, is klimaatadaptatie wel verankerd in de provinciale Omgevingsverordening en wordt het daarmee meegenomen in ruimtelijke ontwikkelingen.

Het PBL (Planbureau voor de Leefomgeving) verwacht dat zonder aanvullend beleid de samenleving steeds vaker wordt geraakt door klimaatverandering, met gevolgen voor veiligheid, gezondheid, dagelijks leven, water, natuur, economie en erfgoed. De potentiële impact van overstromingen vanuit grote rivieren en meren is groot, maar door strenge normen voor waterkeringen is de kans hierop klein.

Het het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI) vertaalt mondiale klimaatmodellen naar vier mogelijke scenario's voor Nederland en de regio. Deze scenario's geven inzicht in de gevolgen van klimaatverandering. De effecten zijn echter nu al merkbaar en worden in de onderstaande voorbeelden toegelicht.

Huidige effecten van extreme regen
De Onderzoeksraad voor Veiligheid beschrijft in het rapport 'Onveiligheid door Extreme Regen' welke gevolgen klimaatverandering nu al heeft. Zo zaten in december 2023 rond Nijverdal 11.188 huishoudens zonder elektriciteit door hevige regenval. In juli 2024 werden in Enschede 57 woningen onbewoonbaar als gevolg van extreme regen. Dit zijn voorbeelden van crisissituaties die op kunnen treden als we onvoldoende zijn voorbereid op de gevolgen van klimaatverandering.

Droogte en natuur: omgaan met nieuwe drukfactoren op de natuur
Meer extremen in de watercyclus en grotere temperatuurverschillen zijn voorbeelden van effecten van klimaatverandering die de natuur onder druk zetten. Bepaalde natuurgebieden in Overijssel zijn bijzonder gevoelig voor droogte, vooral als ze afhankelijk zijn van hoge grondwaterstanden of oppervlaktewater. Figuur 1 toont waar deze droogtegevoelige natuur zich bevindt. Om toekomstige schade te beperken, zijn maatregelen in het waterbeheer en de waterberging nodig.

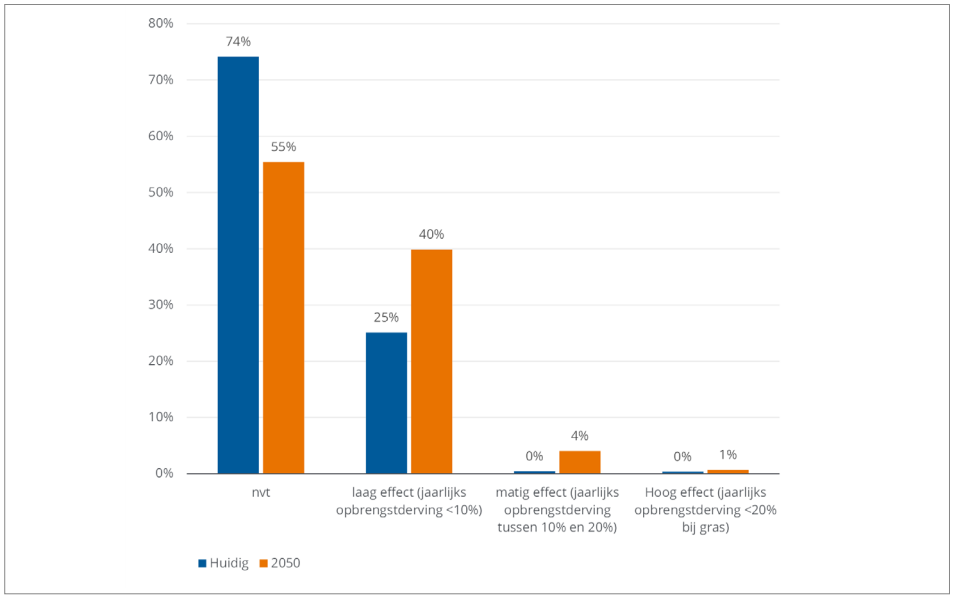


Figuur 1. Droogtegevoeligheid grondwaterafhankelijke natuur in Overijssel

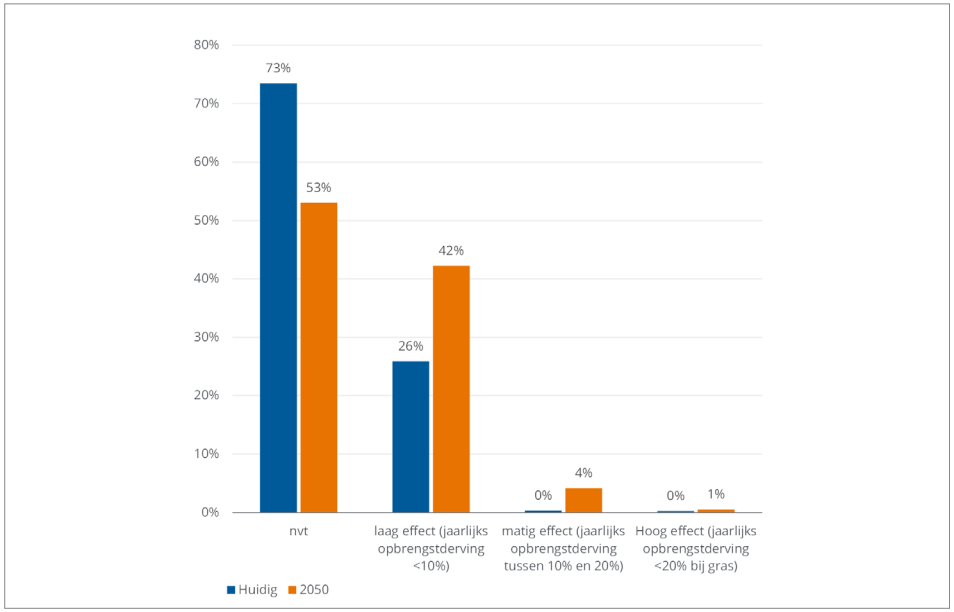
Effecten van klimaatverandering op landbouwproductie

Landbouw ontstond na de laatste ijstijd, toen het klimaat op aarde stabieler en warmer werd. De landbouwproductie in West-Europa heeft sindsdien veel te danken aan dit gunstige klimaat. Door klimaatverandering komt dat gunstige klimaat echter onder druk te staan, met mogelijke gevolgen voor de landbouwproductie.

In figuur 2 en 3 wordt de verwachte opbrengstdelving (bouwland en grasland) door droogte weergegeven, zowel in het huidige klimaat als in 2050 bij verschillende klimaatscenario's. In de huidige situatie ondervindt ongeveer 25% van het areaal landbouwgrond opbrengstdelving door droogte. In het hoge klimaatscenario voor 2050 kan dit oplopen tot 50% van het areaal landbouwgrond.



Figuur 2. Areaal landbouwgrond (bouwland) met opbrengstdelving door droogte (huidig en 2050)



Figuur 3. Areaal landbouwgrond (grasland) met opbrengstdelving door droogte (huidig en 2050)

Gezondheids- en economische effecten van een hittedag voor werkenden

Bij hogere temperaturen daalt de arbeidsproductiviteit en ontstaan gezondheidsrisico's:

- Vanaf 25 °C daalt de arbeidsproductiviteit.
- Bij 30 °C of hoger kan de productiviteit met 10% of meer dalen.
- Bij 40 °C ontstaan gezondheidsrisico's, zelfs bij lagere temperaturen kan er al schade optreden onder bepaalde omstandigheden.

Figuur 4 laat zien aan welke gevoelstemperaturen werkenden op extreem hete dagen worden blootgesteld. Extreem hete dagen zijn dagen met 35 graden of meer in De Bilt.
In 2050 is de gevoelstemperatuur tijdens hittegolven waarschijnlijk hoger dan nu, wat gezondheidsrisico's vergroot en economische kosten verhoogt, vooral voor werkenden in fysieke beroepen zoals de zorg en de bouw.

Beleving van inwoners

Uit onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) blijkt dat 73% van de inwoners zich zorgen maakt over klimaatverandering. De belangrijkste zorgen zijn:

- 59% maakt zich zorgen over het effect van klimaatverandering op hun eigen leven.
- 74% vreest vaker extreme weersomstandigheden, zoals hittegolven en droogte.
- 70% is bang dat overstromingen vaker zullen voorkomen.

Meer dan vier op de vijf inwoners vindt dat de overheid moet investeren in maatregelen zoals dijkverhogingen en meer vergroening van de steden.

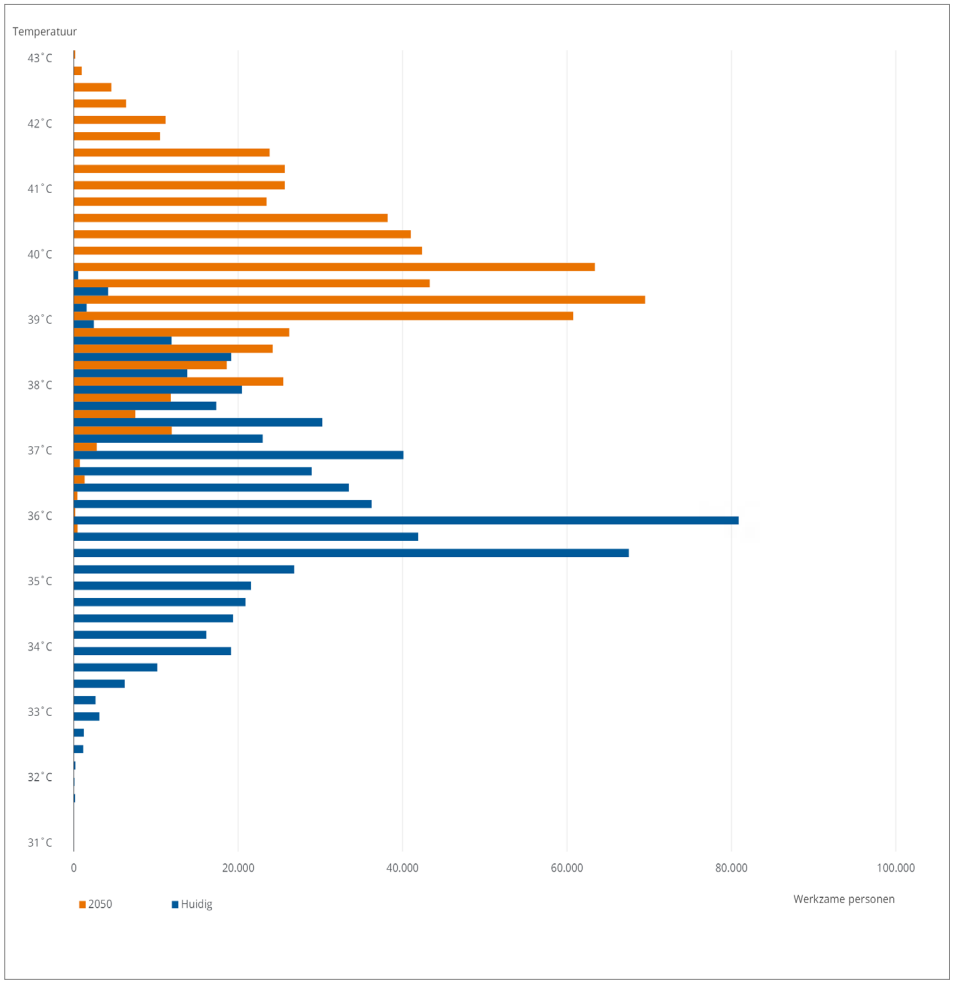
Kansen en knelpunten

Kansen

- Klimaatadaptatiemaatregelen sluiten aan bij opgaven op het gebied van natuur, landbouw, water en een gezonde leefomgeving. Dit biedt de provincie kansen om opgaven te verbinden en integraal te benaderen (WKR, 2025; PBL, 2026).
- Er liggen kansen om klimaatadaptatie beter in te bedden in verschillende beleidsterreinen. Het PBL pleit ervoor om 'alles klimaatadaptatief te doen', wat betekent dat er een belangrijkere rol is weggelegd voor de ruimtelijke ordening en het uitwerken van klimaatadaptatie in de omgevingsvisie. De Rekenkamer Oost-Nederland constateerde in november 2025 nog dat niet alle aspecten van klimaatadaptatie waren verwerkt in de omgevingsvisie.

Knelpunten / risico's

- Extreme weersomstandigheden zullen vaker en sneller voorkomen. Het risico is dat we crisisbeleid voeren in plaats van beleid dat systemen robuuster maakt en de langetermijneffecten vermindert.
- De effecten van klimaatverandering zijn deels onvoorspelbaar en niet-lineair. Dit vraagt om adaptief beleid dat kan inspelen op nieuwe inzichten en een snel veranderende realiteit.



Figuur 4. Stijging van de gevoelstemperatuur voor werkenden tussen nu en 2050 op een extreem hete dag



Klimaatmitigatie

Inleiding

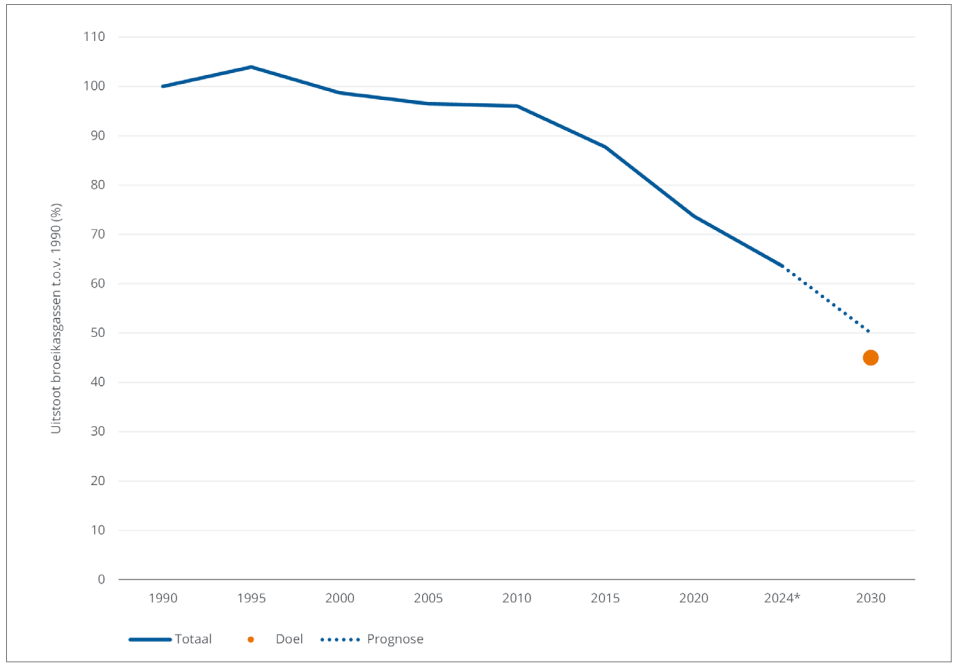
Klimaatmitigatie omvat maatregelen die gericht zijn op het beperken van klimaatverandering, vooral door de uitstoot van broeikasgassen te verminderen. Door de snelle opwarming van de aarde wordt het steeds belangrijker om de uitstoot van broeikasgassen te reduceren. Maar de opgave staat onder druk: de doelstelling om de opwarming van de aarde tot 1,5 °C te beperken, wordt waarschijnlijk niet gehaald.

In Nederland is in het Klimaatakkoord de doelstelling vastgelegd om de uitstoot van broeikasgassen met 55% te verlagen in 2030 ten opzichte van 1990. In Overijssel hebben we ons aan dit doel gecommitteerd door dit in IPO-verband te ondertekenen. De uitwerking hiervan is te vinden in de Overijsselse vertaling van het klimaatakkoord. De reductie van broeikasgassen speelt ook een rol bij het programma Toekomst voor Ons Platteland (TvOP), waar deze is gekoppeld aan het versterken van natuur en landbouw.

De reductie van broeikasgassen staat niet op zichzelf: de opgave is verweven met andere provinciale beleidsdoelen, zoals een toekomstbestendige landbouw, de transitie naar de circulaire economie en klimaatadaptatie. Veel van de maatregelen die gericht zijn op het versterken van de natuur, het reduceren van stikstof of het besparen van grondstoffen, dragen ook bij aan het verminderen van broeikasgassen.

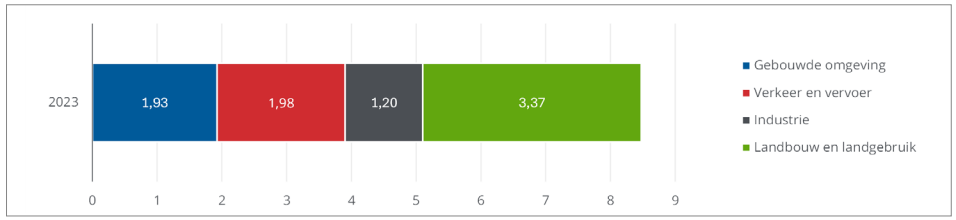
Stand van zaken

De broeikasgasuitstoot in Nederland is momenteel 36% lager dan in 1990 (PBL, 2025). Sinds 2010 is er een duidelijke daling van de uitstoot zichtbaar, met gemiddeld 4,9 Mton CO2- equivalenten per jaar. Hoewel het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) verwacht dat deze daling doorzet, wordt de kans dat de doelstelling van 55% reductie wordt gehaald op minder dan 5% geschat (PBL, 2025).



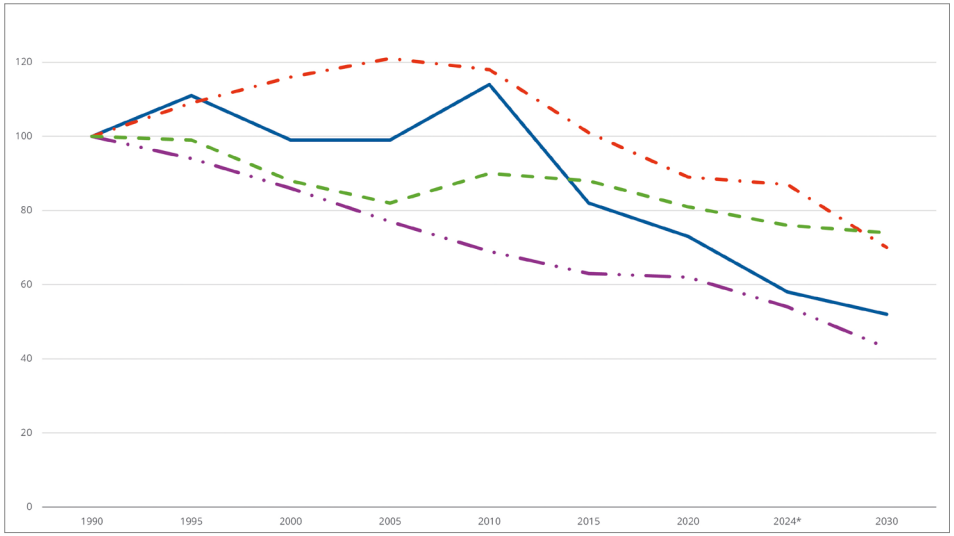
Figuur 5. Relatieve uitstoot van broeikasgassen in Nederland ten opzichte van 1990 (bron: PBL, 2025). De stippellijn laat de prognose zien op basis van het huidige beleid, zoals ingeschat in de Klimaat- en Energieverkenning (KEV), en de rode stip geeft het doel van 55% reductie in 2030 weer. 2024 is het meest recente jaar waarvoor data beschikbaar zijn

In Overijssel is de trend vrijwel gelijk aan die in Nederland[1]. De totale emissies in Overijssel bedragen 8,5 Mton CO_2-eq. in 2023. Emissies uit landbouw en landgebruik zijn met 40% van het totaal het hoogst in Overijssel, gevolgd door de gebouwde omgeving en verkeer en vervoer, die elk 23% van de emissies voor hun rekening nemen.



Figuur 6. Broeikasgasemissies in Overijssel in 2023 in Mton CO2-eq.(bronnen: Klimaatmonitor, 2025 en KEV, 2025). De emissies uit landbouw en landgebruik zijn vertaald naar Overijssel op basis van landelijke data, omdat er geen goede recente regionale statistieken beschikbaar zijn

Als we naar de sectoren in Overijssel kijken, zien we dat de industrie en de gebouwde omgeving op koers liggen om de doelen voor 2030 te halen (zie Overijssel in Cijfers). Deze gunstige ontwikkeling is echter vooral te danken aan externe factoren, zoals de coronapandemie en de energiecrisis. Volgens de Klimaat- en Energieverkenning (PBL, 2025) stagneert de daling van de uitstoot, waardoor Nederland de klimaatdoelen niet zal halen. De mobiliteitssector in Overijssel loopt al achter: het tussendoel van 2022 is niet gehaald en sinds de covidpandemie stijgt de uitstoot weer. Ook de emissiereductie uit de landbouw en landgebruik loopt achter op de nationale klimaatdoelen voor 2030[1].



*Figuur 7. Relatieve uitstoot van broeikasgassen in Nederland per sector ten opzichte van 1990 (bron: PBL, 2025). De gegevens van 2030 laten de prognose zien op basis van het huidige beleid, zoals ingeschat in de Klimaat- en Energieverkenning (KEV). *2024 is het meest recente jaar waarvoor data beschikbaar zijn*

Terwijl het beleid rondom de energietransitie vaak nationaal bepaald wordt, is de provincie veel meer eigenaar van ruimtelijke opgaven. Dit biedt de provincie de mogelijkheid om op lokaal niveau kansen te benutten die bijdragen aan de reductie van broeikasgassen. Een voorbeeld hiervan is de veenweidestrategie, die niet alleen bijdraagt aan broeikasgasreductie, maar ook aan het herstel van de natuur. Onderzoekers van het PBL en Wageningen Universiteit concluderen dat een gebiedsgerichte benadering veel effectiever is dan het nemen van losse maatregelen (PBL, WUR, 2020).

[1] Er is geen Overijssels doel voor de reductie voor de sector landbouw en landgebruik. Ook zijn er geen Overijsselse data beschikbaar, maar indicatoren zoals dieraantallen en waterpeilen van veenweiden laten zien dat het er in Overijssel niet beter voorstaat dan in de rest van Nederland.

Het verduurzamen van de elektriciteitsproductie is een andere manier om de uitstoot van broeikasgassen terug te dringen. Door hernieuwbare energie op te wekken op eigen grondgebied is er minder energie uit fossiele energiecentrales nodig. De opwek van hernieuwbare energie stijgt de laatste jaren fors in Overijssel, vooral door de toename van zonnepanelen op daken. In 2024 wordt er ruim 16 petajoule opgewekt, wat bijna een vijfde (18%) van de totale energievraag in Overijssel vertegenwoordigt (zie Overijssel in Cijfers voor toelichting).

Kansen en knelpunten

Kansen

- Met de provinciale energievisie en de bijbehorende uitvoeringsagenda is een stip op de horizon van 2050 gezet. Dit biedt kansen om doelgericht beleid te voeren, samen met gemeenten en energieregio's.
- Door een nieuwe veenweidestrategie met een verhoging van waterpeilen vast te stellen, kan de emissie die vrijkomt bij veenoxidatie sterk worden gereduceerd.
- Bij aanschaf van producten is het een uitdaging om de externe kosten van het gedrag in de prijs door te rekenen (True Pricing en Scope-3 emissies). Dit concept is echter complex te realiseren, heeft directe impact op de koopkracht en gaat in tegen veel gevestigde belangen.
- Door de extra opwarming moeten we meer kosten maken om ons te beschermen tegen vaker voorkomende extreme weersomstandigheden. Door in te zetten op versnelling van de energietransitie en innovatieve toepassingen kunnen we toekomstige kosten voorkomen (knelpunt en kans).

Knelpunten

- De verzwaring van het stroomnet en de ontwikkeling van wet- en regelgeving rondom de energie-infrastructuur lopen achter, wat de elektrificatie van verschillende sectoren vertraagt en leidt tot lange wachtlijsten. Alhoewel er hard gewerkt wordt aan oplossingen om (de hinder van) netcongestie te verminderen, is er nog steeds veel onduidelijkheid over hoe lang netcongestie zal duren.
- Het uitblijven van nationaal beleid vertraagt de verduurzaming, bijvoorbeeld door het ontbreken van landelijke milieunormen voor windturbines, de stikstofaanpak en vertraagde wetgeving voor warmtenetten.

Belevening van inwoners

Hoewel het merendeel van de Nederlandse inwoners zich steeds meer bewust is van de gevolgen van klimaatverandering, blijkt uit het Wereldklimaatrapport 2026 (WKR) dat de bereidheid om daadwerkelijk gedrag aan te passen veelal achterblijft. Het WKR geeft nog enkele andere bevindingen over de houding van Nederlanders ten aanzien van klimaatverandering:

- De meerderheid van de Nederlanders is ervan overtuigd dat klimaatverandering door de mens wordt veroorzaakt.
- 70% van de Nederlanders maakt zich zorgen over klimaatverandering.
- Ongeveer driekwart van de Nederlanders staat open voor duurzame gedragingen, maar slechts 1 op de 5 Nederlanders maakt duurzame keuzes met een grote impact.

Milieucentraal (2025) brengt gedragingen van Nederlandse huishoudens in kaart die bijdragen aan de CO_2-uitstoot. Hieronder wordt ingegaan op drie sectoren:

- **Mobiliteit** (21% van de CO_2-uitstoot) vormt een van de grootste bottlenecks om de klimaatdoelen te realiseren. Nederlanders zijn gehecht aan een eigen personenauto en vliegreizen.
- **Energie in huis** (gebouwde omgeving – 17% van de CO_2-uitstoot). Er is draagvlak voor goed geïsoleerde woningen, maar minder voor verwarming met een elektrische warmtepomp of warmtenet. De uitdaging ligt vooral in het verduurzamen van bestaande woningen, aangezien nieuwbouwwoningen al energiezuinig zijn. De effecten van de oorlog in het Midden-Oosten zijn nog niet bekend, maar zullen wellicht een positief effect hebben op de bereidheid van inwoners om de woning elektrisch te verwarmen.
- **Voedselconsumptie** (16% van de CO_2-uitstoot). De consumptie van dierlijke eiwitten draagt bij aan de uitstoot van methaan en lachgas in de landbouwsector. Om de klimaatdoelen te behalen, is het noodzakelijk dat er meer draagvlak komt en meer gedragsverandering plaatsvindt richting het vervangen van dierlijke eiwitten door plantaardige eiwitten. Hoewel er draagvlak is voor het minderen van vleesconsumptie, is er slechts een klein percentage van de Nederlandse huishoudens dat bereid is om vleesconsumptie drastisch te verminderen.



Circulaire Economie

Inleiding

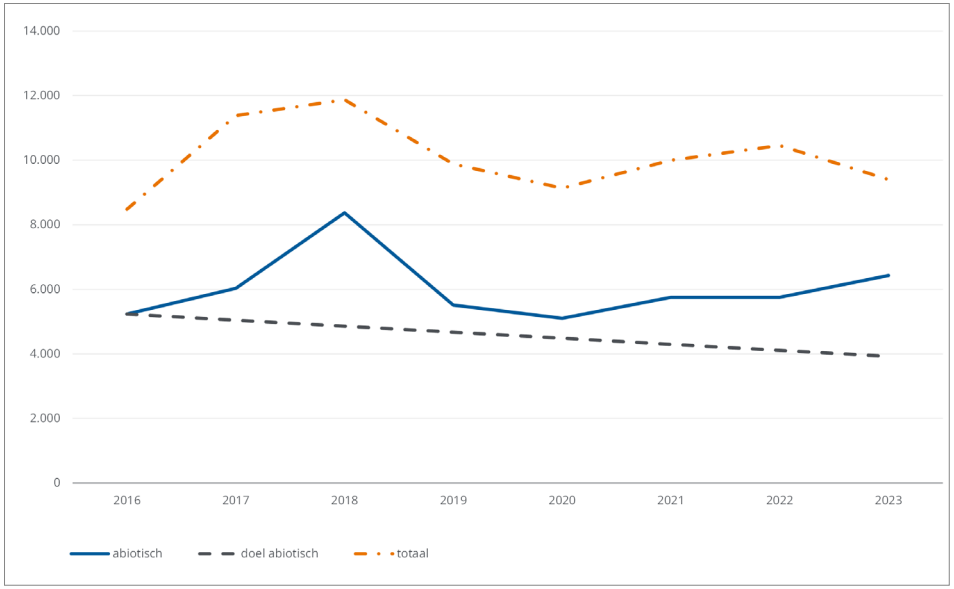
Een belangrijke opgave waar we als samenleving voor staan, is de transitie van een lineaire economie naar een circulaire economie. In de lineaire economie winnen we grondstoffen, produceren we goederen en gooien deze weg na gebruik. In een circulaire economie houden we gebruikte grondstoffen en materialen zo lang mogelijk in de economie om zo min mogelijk nieuwe grondstoffen te winnen. Grondstoffen worden schaarser en het concurrentievermogen van de Nederlandse en Overijsselse industrie staat door leveringszekerheid onder druk. Daarnaast heeft grondstoffenwinning een grote impact op het milieu.

De huidige omgang met primaire grondstoffen is niet vol te houden. We gooien veel weg en exporteren de gebruikte grondstoffen, in plaats van ze grootschalig te hergebruiken of te recyclen in eigen land of in Europa. Een goede beschikbaarheid van zowel hergebruikte als nieuwgewonnen grondstoffen is cruciaal voor onze economie en veiligheid. Overijssel wil in 2050 een economie op circulaire basis zijn. Dat wil zeggen dat we materialen niet meer weggooien maar steeds opnieuw gebruiken als grondstof voor nieuwe spullen.

Stand van zaken

De landelijke doelstelling waar ook provincie Overijssel zich aan heeft gecommitteerd, is reductie van het grondstoffengebruik, primair abiotisch, van 50% in 2030 en 100% in 2050 (basisjaar is 2016). Primair betekent nieuwgewonnen, en abiotisch is niet-hernieuwbaar, zoals metalen, mineralen en fossiele grondstoffen. Het tussendoel om in 2030 50% minder primair abiotische grondstoffen te gebruiken, raakt buiten bereik.

De producten die we als bedrijven, consumenten en overheden gebruiken in Overijssel bestaan uit verschillende grondstoffen. Het totale gewicht van deze grondstoffen is de Domestic Material Consumption (DMC). Dit is het grondstoffengebruik exclusief de grondstoffen die nodig zijn voor de Overijsselse export. Het grondstoffengebruik is sinds 2016 juist gestegen, in plaats van afgenomen richting 50% in 2030.



Figuur 8. Grondstoffen voor eigen gebruik (DMC), 2016-2023

Verwachte ontwikkeling

De transitie naar een circulaire economie bevindt zich in de beginfase (ICER 2025). Er zijn geen redenen om aan te nemen dat de huidige trend van het grondstoffengebruik op korte termijn drastisch zal wijzigen. De schommelingen in het grondstoffengebruik, worden vooral veroorzaakt door economische omstandigheden en lijken niet of nauwelijks te worden beïnvloed door het voorzichtige circulaire beleid. De beleidsinzet op circulaire economie wordt voorlopig niet geïntensiveerd (Rijksbegroting). Veel productgerichte wet- en regelgeving moet op Europese schaal worden aangepast op circulaire doelstellingen.

Kansen en knelpunten

Kansen

- De geopolitieke ontwikkelingen maken de transitie naar de circulaire economie urgenter, vanwege de toenemende kwetsbaarheid van de industrie op toelevering van kritieke materialen. Dit kan ook gezien worden als een kans voor meer circulair werken, omdat het economisch belang zwaarder gaat wegen.
- De transitie naar de circulaire economie biedt kansen voor nieuwe verdienmodellen voor bijvoorbeeld de landbouwsector, waarmee ook andere maatschappelijke opgaven kunnen worden aangepakt (zie hoofdstuk over klimaatmitigatie). Denk aan de teelt van gewassen om biogrondstoffen te produceren, die een positieve bijdrage leveren aan bijvoorbeeld de opname van CO_2.

Knelpunten

Uit een peiling onder Overijsselse productiebedrijven blijkt dat de investering (tijd, moeite, geld) om bedrijfsprocessen in te richten één van de meest genoemde belemmeringen is om circulair te ondernemen. Ook het ontbreken van productgerichte circulaire wet- en regelgeving op Europees niveau wordt vaak genoemd. Bovendien wordt het internationale goedkopere aanbod van 'virgin' grondstoffen (nieuw geproduceerd) onvoldoende afgeremd in handelspolitiek. Een mogelijke beperking is het vinden van voldoende en geschikte ruimte op strategische plekken voor circulaire bedrijvigheid (opslag van her te gebruiken materialen, grootschalige verwerking).

Belevening van inwoners

In de transitie naar een circulaire economie is het nodig dat burgers hun consumptiegedrag aanpassen. Mensen hebben de keuze om te consuminderen, spullen te kopen die tweedehands, gerefurbished, gerepareerd of biotisch gemaakt zijn van biogrondstoffen. Ook kunnen mensen spullen lenen, (laten) repareren, huren, leasen of als dienst afnemen. Uit onderzoek van het SCP blijkt dat vooral de sociale omgeving van mensen bepaalt of zij circulair gedrag vertonen of niet.

Inwoners staan nu nog weinig open voor producten met gerecyclede grondstoffen of gerepareerde onderdelen. Hogere prijs en onzekerheid over kwaliteit spelen hierbij een rol. Ze moeten nog wennen aan circulaire producten en er vertrouwen in krijgen. Uit de Monitor Duurzaam Leven blijkt dat een meerderheid van de Nederlanders openstaat voor ongeveer driekwart van de voorgelegde duurzame gedragingen ('zeggedrag'), maar slechts een minderheid voert dit ook uit ('doegedrag'). Ongeveer één vijfde van de Nederlanders maakt duurzame keuzes met impact. Een belangrijke bevinding is dat veel mensen openstaan voor minder kopen, maar dit nog niet doen.

Met beleid kan de overheid ervoor zorgen dat de omgeving zo wordt ingericht dat circulair gedrag makkelijk, logisch en eerlijk is en dat niet-circulair gedrag wordt ontmoedigd. Dit kan met nog te ontwikkelen en bestaande Europese en nationale beleidsinstrumenten, zoals Ecodesign, E-labels, fiscale wetgeving, Uitgebreide Producenten Verantwoordelijkheid en prijsvorming.



Toekomstbestendige landbouw

Emissiereductie in de landbouw

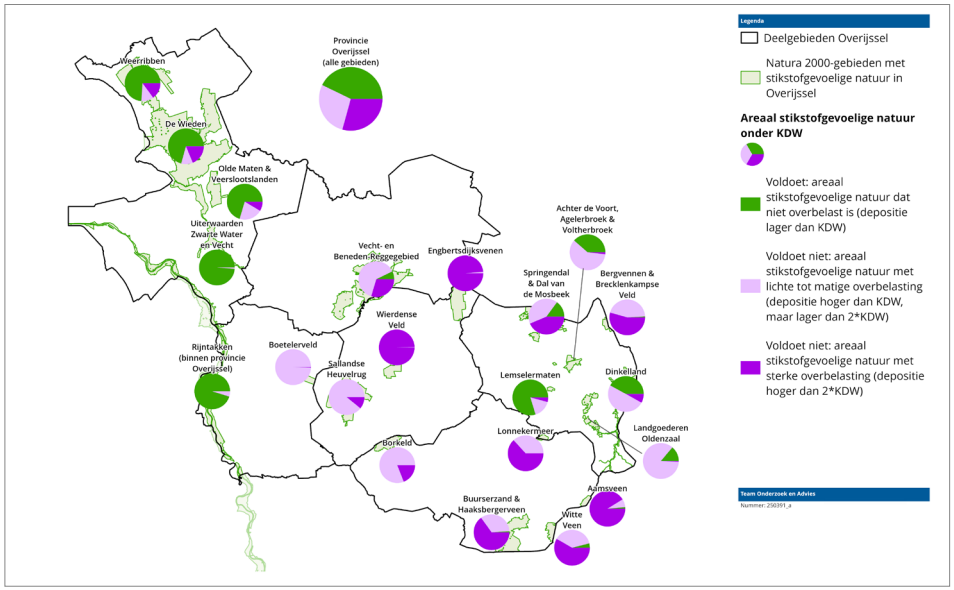
Voor de landbouw ligt er een urgente opgave om de ammoniakemissie te reduceren. Vooral in Twente is de opgave groot, omdat daar in de natuur de meest gevoelige habitattypen voor stikstof aanwezig zijn, die op dit moment sterk overbelast zijn (zie figuur 9). De overbelasting door stikstof is één van de belangrijkste factoren waardoor de natuur onder druk staat. Naast stikstof vormen ook versnippering en verdroging belangrijke drukfactoren voor de natuur.

Hieronder wordt stikstof nader toegelicht, een thema dat veel aandacht krijgt in de provincie. De focus op stikstof hangt samen met vergunningverlening: eerst moet worden vastgesteld dat de natuur niet verder achteruitgaat, voordat vrijgekomen stikstofruimte kan worden benut voor nieuwe activiteiten, zoals voor woningbouw, bedrijvigheid of landbouw.

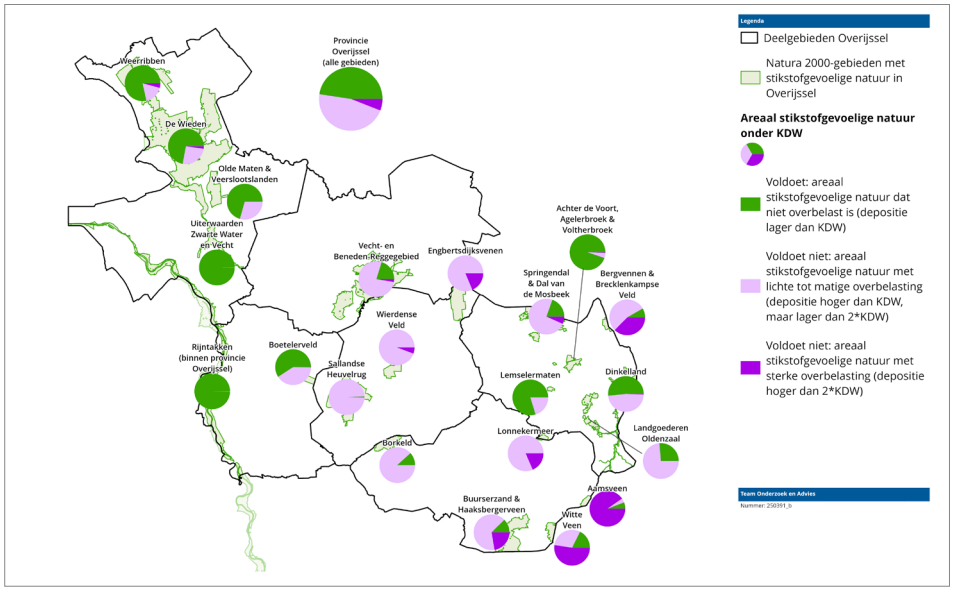
Wettelijk kader en reductiedoelen

De Stikstofwet (Wsn, 2021) stelt dat Nederland 74% van het stikstofgevoelige natuurareaal in Natura 2000-gebieden in 2035 onder de kritische depositiewaarde (KDW) moet brengen. Om dit doel te halen, moet de ammoniakemissie in Overijssel met 40% dalen ten opzichte van de prognose voor 2030. In 2023 werd op basis van wetenschappelijk onderzoek de stikstofgevoeligheid van veel natuurgebieden vergroot, waardoor de reductieopgave groter is geworden om hetzelfde doel (74% van het landelijke areaal stikstofgevoelige natuur onder de KDW) te behalen.

In het initiatiefvoorstel van minister Wiersma uit 2025 wordt een aangepast reductiepercentage voor de landbouw gepresenteerd: een vermindering van de ammoniakemissie met 42-46% ten opzichte van het referentiejaar 2019. Dit percentage is voor Overijssel iets lager, omdat er een ander referentiejaar wordt gebruikt. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft berekend dat de reductieopgave van 42–46% niet voldoende is om de wettelijke doelstellingen voor het behoud van de natuur te behalen. Dat is ook het geval in Overijssel (zie figuur 10). Het nieuwe kabinet houdt desondanks vast aan de laatstgenoemde reductiecijfers.



Figuur 9. Areaal stikstofgevoelige natuur onder KDW per Natura 2000-gebied (huidige situatie, AERIUS-versie oktober 2025)



Figuur 10. Areaal stikstofgevoelige natuur onder KDW per Natura 2000-gebied met aanvullende reductie

Stikstofgevoelige natuur onder de KDW

Figuur 9 toont op basis van de meest recente AERIUS-berekening (oktober 2025) per stikstofgevoelig Natura 2000-gebied in Overijssel welk deel van het gebied voldoet aan de kritische depositiewaarde (KDW).

In figuur 10 wordt een scenario weergegeven waarin de ammoniakemissie uit de landbouw in Nederland in 2030 met 43% is verlaagd ten opzichte van 2019. In dit scenario zou Nederland in 2030 al voldoen aan de reductiedoelen die het nieuwe kabinet voor de landbouw heeft gesteld voor 2035. Ook dan blijkt dat er, vooral in Twente, nog een aanzienlijke restopgave aanwezig is. De gebiedsgerichte opgave in Twente is nog niet gekwantificeerd, maar het is duidelijk dat het probleem niet alleen in Twente opgelost kan worden, bijvoorbeeld door stikstofdepositie afkomstig uit Duitsland. De provincie Overijssel heeft al een start gemaakt met gebiedsgerichte maatregelen, bijvoorbeeld rond Natura 2000-gebied De Borkeld. Verwacht wordt dat het nieuwe kabinet voor de zomer van 2026 meer concrete randvoorwaarden zal stellen voor de gebiedsgerichte uitwerking in de overgangszones rondom Natura 2000-gebieden.

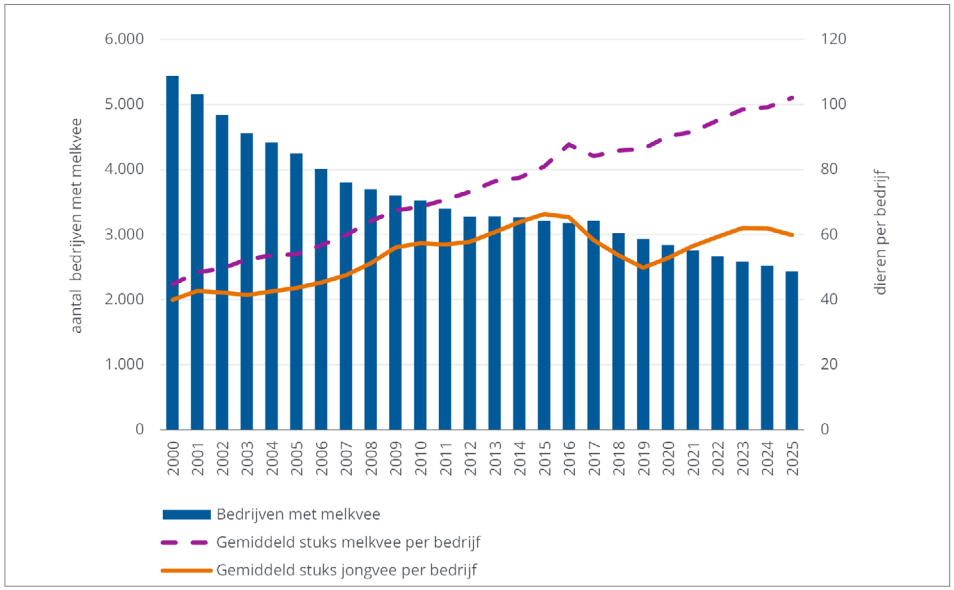
Schaalvergroting in de melkveehouderij

De veronderstelling dat de ammoniakemissie uit de landbouw sterk is gedaald door de afname van het aantal agrarische bedrijven, klopt niet. Sinds 2000 is het aantal melkveebedrijven in Overijssel sterk afgenomen, maar het aantal dieren per bedrijf is juist gestegen. Veel melkveebedrijven kunnen hun bedrijf uitbreiden doordat ze nog ‘latente ruimte’ hebben in hun natuurvergunning, mits ze fosfaat- of dierrechten kunnen aankopen. In 2025 telt elk bedrijf gemiddeld meer dan 100 melkkoeien. In 2016 deed zich een tijdelijke trendbreuk voor door het fosfaatreductieplan. Landelijk gezien heeft Overijssel nog steeds het hoogste aantal melkveebedrijven van alle provincies, maar gemiddeld genomen zijn ze wel iets kleiner. Het aantal stuks jongvee per bedrijf volgt een iets ander patroon: dit is de laatste jaren relatief stabiel gebleven.

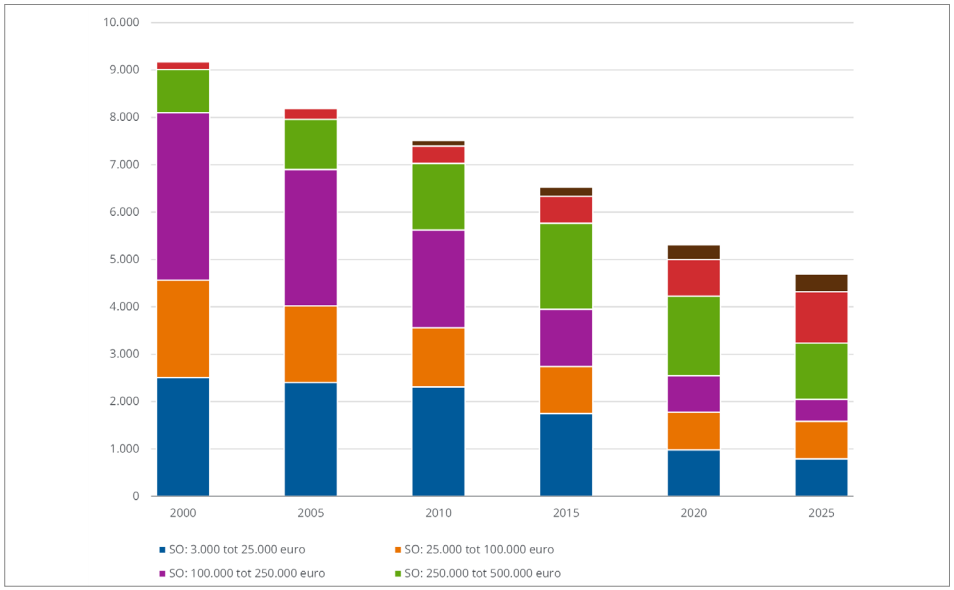
Schaalvergroting in de veehouderij

De schaalvergroting die we zien bij de melkveebedrijven is ook terug te zien bij andere agrarische bedrijven in Overijssel. De categorie bedrijven met een standaardopbrengst (SO)[2]

[2] Definitie SO (Standaard Opbrengst): een gestandaardiseerde maat voor de economische omvang van agrarische bedrijven, gebaseerd op de opbrengst die gemiddeld op jaarbasis per gewas of diercategorie wordt behaald. Per gewas en diercategorie worden SO-normen vastgesteld, deze zijn gebaseerd op gemiddelde waarden over een periode van vijf jaar, en worden om de drie jaar geactualiseerd.



Figuur 11. Ontwikkeling van het aantal melkveebedrijven in Overijssel tussen 2000 en 2025 (CBS)) [aantal bedrijven melkvee]



Figuur 12. Ontwikkeling van het aantal graas- en hokdierbedrijven in Overijssel naar SO-klassen tussen 2000 en 2025 (CBS)) [Landbouw bedrijven naar economische omgvang]

van 100.000 tot 250.000 euro had altijd een groot aandeel in Overijssel. Dit aandeel neemt steeds verder af (zie figuur 12), waarschijnlijk doordat bedrijven stoppen of doorgroeien naar een hogere SO-categorie. De categorie van bedrijven met een SO van meer dan 250.000 EUR is relatief sterk toegenomen, terwijl het totaal aantal bedrijven fors is afgenomen[3].

Grondgebondenheid in de melkveehouderij

Er zijn verschillende definities van grondgebondenheid. In de kennishub landelijk gebied van de provincie Overijssel wordt grondgebondenheid op bedrijfsniveau gedefinieerd als het totaal aantal melk- en kalfkoeien, plus jongvee (omgerekend naar grootvee-eenheid GVE), per hectare cultuurgrond (grond die wordt gebruikt voor landbouwactiviteiten).

Belangrijke aspecten bij grondgebondenheid zijn mestafzet op eigen grond, zoals grasland of andere cultuurgrond, (eigen) voerproductie en het sluiten van kringlopen. Ook speelt de melkproductie een rol, omdat een koe die veel melk produceert, ook meer mest (en fosfaat) produceert. Jongvee wordt ook meegeteld, maar heeft uiteraard een lagere GVE dan een melkkoe, omdat ze nog niet de volledige melkproductie leveren.

Deze aspecten kunnen we zowel op bedrijfsniveau als op regionaal niveau bekijken. Om de grondgebondenheid te meten, gebruiken we vaak de term grootvee-eenheid (GVE) per hectare. In de fosfaatwetgeving komt één melkkoe overeen met één GVE. Hoe lager de GVE per hectare is des te meer grondgebonden de sector is.

Er zijn grote regionale verschillen in de grondgebondenheid van melkveehouderijen. Melkvee-bedrijven in Friesland en Overijssel zijn doorgaans minder intensief dan die in Noord-Brabant, zoals te zien is in tabel 1. Ook binnen Overijssel zijn er aanzienlijke verschillen: melkvee-bedrijven in Noordoost-Twente zijn gemiddeld intensiever –met een hogere GVE per hectare– dan die in Noordwest-Overijssel, zoals weergegeven in figuur 13 en figuur 14.

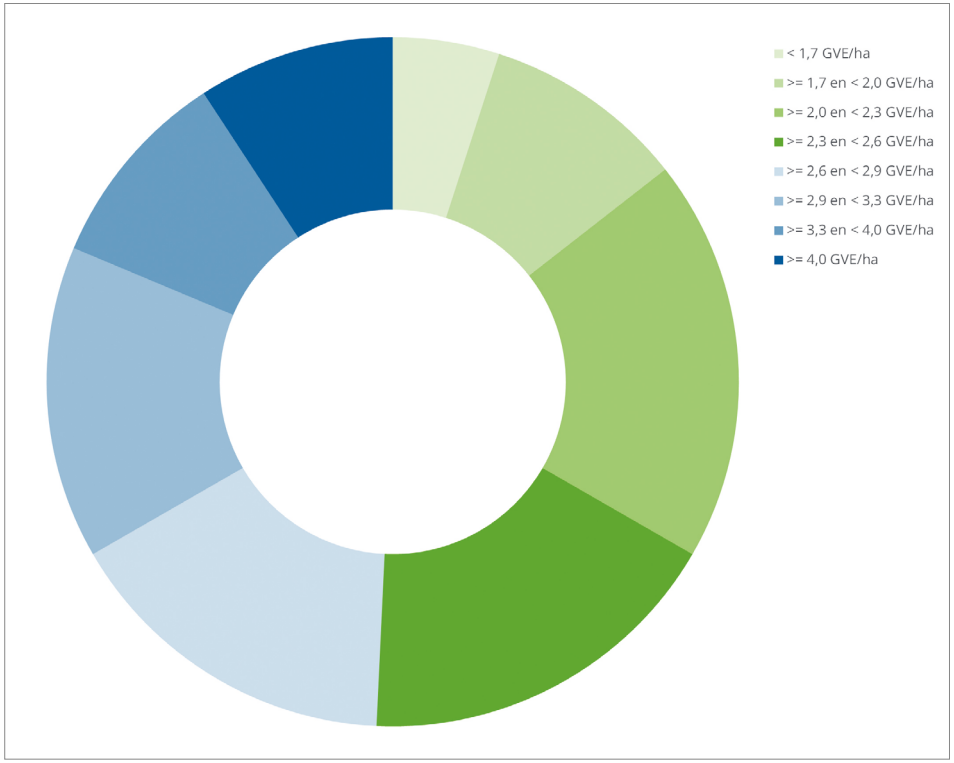
Deze regionale verschillen maken het niet eenvoudig om tot een landelijke, generieke norm voor grondgebondenheid te komen. Het nieuwe kabinet zet in op grondgebondenheid van de melkveehouderij, maar dit is op het moment van schrijven nog niet concreet uitgewerkt.

[3] Nota bene: vanaf 2016 is gebruik gemaakt van een andere definitie van een agrarisch bedrijf om aan te sluiten bij de Europese definitie, waardoor vooral kleine bedrijven niet meer tot de categorie landbouwbedrijven worden gerekend. Overijssel heeft veel bedrijven (ca. 1.000 stuks) die worden gerekend tot de 'overige graasdierbedrijven' en die veelal kleiner zijn dan gemiddeld.

Hectare grasland per grootvee-eenheid (GVE) naar provincie, 2025*

Provincie	Aantal bedrijven	Oppervlakte grasland (in hectare)	Aantal GVE	Hectare per GVE
Friesland	2.122	153.098	344.803	0,44
Overijssel	2.288	103.502	283.255	0,37
Noord-Brabant	1.458	55.558	225.007	0,25

Tabel 1. Hectare grasland per grootvee-eenheid (GVE) voor de provincies Friesland, Overijssel en Noord-Brabant in 2025



Figuur 13. Aantal melkveebedrijven naar GVE per hectare cultuurgrond in Noordwest-Overijssel

Doelbereik landbouwopgaven in 2030/2035 en welke knelpunten/kansen zijn er?

Het PBL heeft op 16 maart 2026 een rapport uitgebracht met de titel 'Monitoring en evaluatie van het programma Stikstofreductie en Natuurverbetering'.

Dit zijn de belangrijkste conclusies uit het rapport:

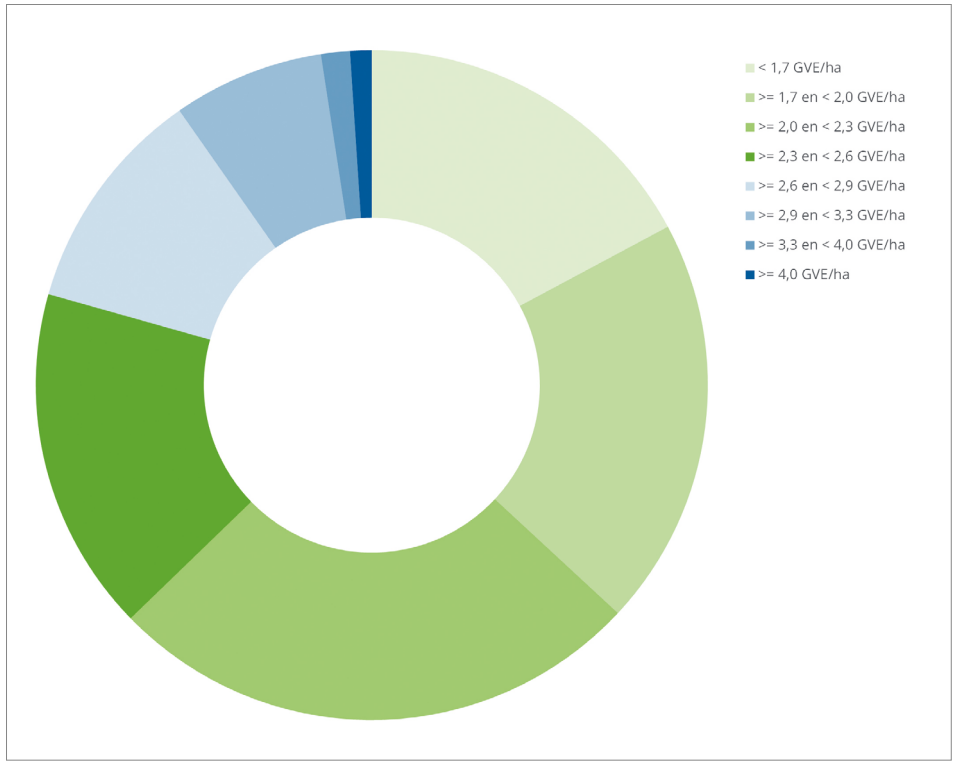
- **Wettelijke stikstofdoelen niet gehaald**
  De wettelijke doelen voor stikstofreductie op Natura 2000-gebieden worden niet gehaald. Ondanks maatregelen blijft de stikstofdepositie op de meeste natuurgebieden te hoog. Stikstofbronmaatregelen dragen slechts 10 tot 15 procent bij aan de benodigde vermindering. De verwachte daling komt deels door reductie in het buitenland en andere ontwikkelingen. De prognose is dat tot 2030 hiermee in totaal ongeveer de helft van de benodigde vermindering wordt gehaald.

- **Achterblijvend natuurherstel**
  Het herstel van de natuur blijft achter bij wat er binnen de Europese Unie is afgesproken. Voor natuurherstel op de lange termijn is consistent beleid nodig gericht op het herstel van natuurlijke systemen, ook gericht op andere drukfactoren zoals verdroging. Juist hier ziet het PBL een vertraging in de uitvoering.

- **Bijstelling van het programma**
  Wettelijk is vastgelegd dat het programma moet worden bijgesteld als doelen niet worden gehaald. Dat is tot nu toe nog niet gebeurd. Het huidige Programma stikstofreductie en Natuurverbetering (2022 – 2035) moet worden vernieuwd, met aandacht voor andere drukfactoren naast stikstofdepositie en met een langetermijnvisie.

De rapportage geeft ook aanbevelingen (kansen/knelpunten) voor de provincies:

- **Duidelijke en concrete maatregelen**
  Het PBL adviseert provincies om nieuwe maatregelen duidelijk en concreet uit te werken, zodat de effecten ervan betrouwbaar kunnen worden ingeschat. Alleen dan kunnen deze maatregelen daadwerkelijk bijdragen aan het behalen van de stikstofdoelen. Vroegtijdige en gedegen wetenschappelijke toetsing is daarbij essentieel,



Figuur 14. Aantal melkveebedrijven naar GVE per hectare cultuurgrond in Noordoost-Twente

evenals realistische verwachtingen over reductie-effecten en het inbouwen van 'terugvalopties' om het beleid tijdig te kunnen aanscherpen wanneer resultaten achterblijven.

- **Systeemherstel naast stikstofreductie**
  Om Nederland van het slot te krijgen, is meer nodig dan alleen stikstofreductie. Er ligt een gezamenlijke opgave om te werken aan systeemherstel. Provincies hebben hierin een belangrijke rol, in het bijzonder bij het creëren van lokaal draagvlak voor de benodigde maatregelen. Het PBL adviseert om in te zetten op aanvullende instrumenten en middelen voor extensivering van landgebruik, de monitoring te uniformeren via de lopende projecten, monitoring en evaluatie van nieuwe maatregelen aan de voorkant uit te denken en extra in te zetten op voldoende uitvoeringskracht.



Ruimtegebruik

Samenvatting en conclusie

In dit onderdeel is in kaart gebracht hoe het ruimtegebruik in Overijssel zich in het verleden heeft ontwikkeld, hoe het huidige ruimtebeslag eruitziet en welke ruimtebehoeften er vanuit verschillende thema's richting 2030 en 2040 worden verwacht.

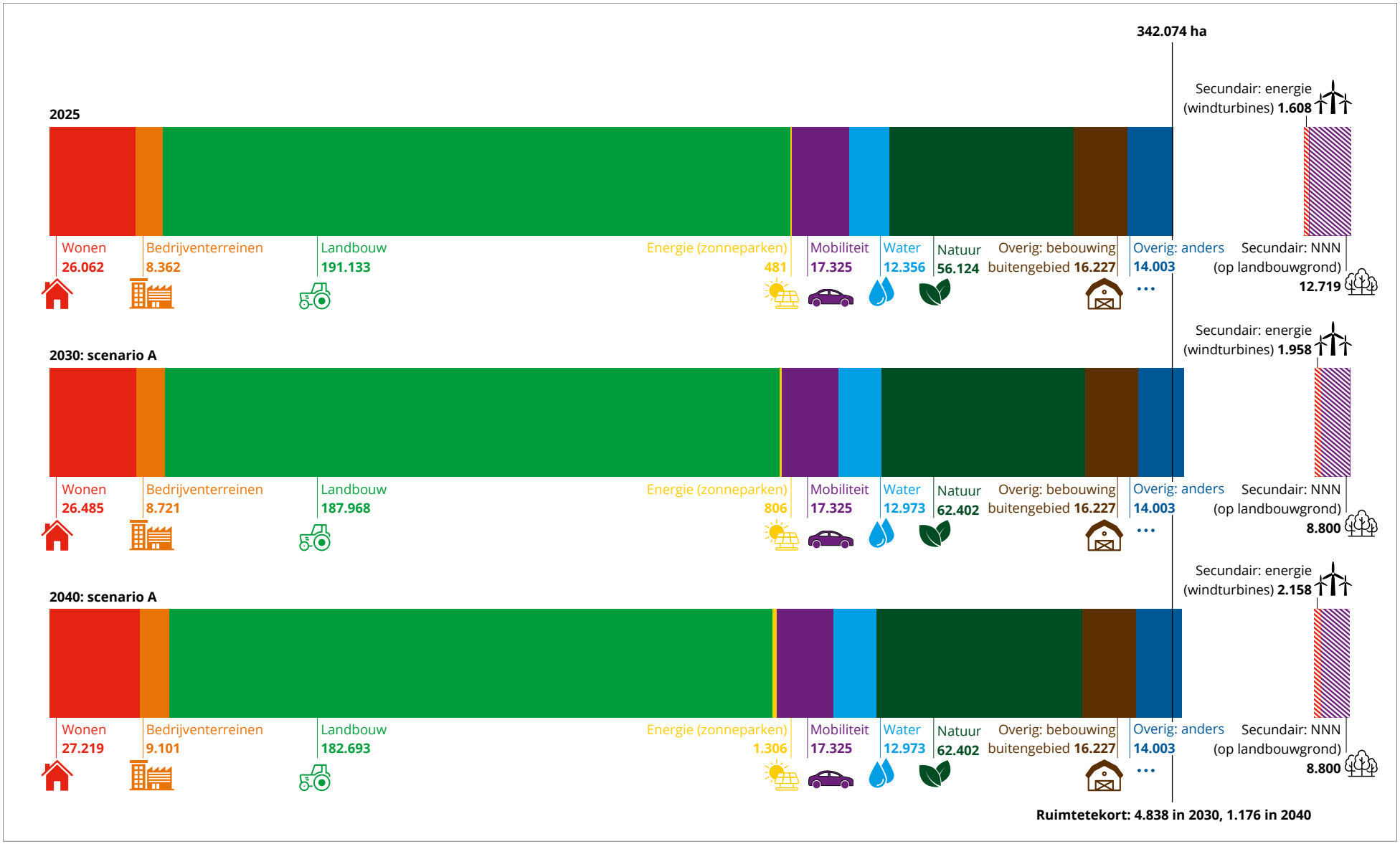
Ruimtetekort in Overijssel – inschatting 2030 en 2040

Wanneer de verschillende ruimtebehoeften op basis van opgaven, ambities en doelen bij elkaar worden opgeteld, ontstaat een totale ruimteclaim die groter is dan de oppervlakte van Overijssel. In 2030 is er circa 346.900 hectare nodig en in 2040 circa 343.300 hectare, terwil Overijssel 342.100 hectare groot is, een ruimtetekort van respectievelijk 4.800 en 1.200 hectare (zie figuur 15).

Bij de inschatting van het totale ruimtegebruik is uitgegaan van een daling van het landbouwareaal, een trend die al jaren zichtbaar is. Als de bescherming van landbouwgrond sterker wordt – zoals al zichtbaar is in de nieuwe provinciale Omgevingsvisie – neemt de druk op de beschikbare ruimte verder toe en kan de realisatie van andere opgaven snel in de knel komen (figuur 15). Tegelijkertijd biedt het slim combineren van verschillende ruimtelijke opgaven in hetzelfde gebied – meervoudig ruimtegebruik – een mogelijke oplossing voor de schaarse ruimte. In paragraaf 2.4 laten we aan de hand van twee voorbeelden zien hoe dit in Overijssel concreet wordt ingevuld.

Natuur de grootste vrager naar extra ruimte

Natuur is naar verwachting de grootste vrager naar extra ruimte (zie figuur 15). Daarnaast neemt de benodigde ruimte voor verstedelijking – zoals woningbouw en bedrijvigheid – toe, evenals voor energie en water. Hoe omvangrijk deze ruimtebehoeften zijn, wordt besproken in paragraaf 2.3.

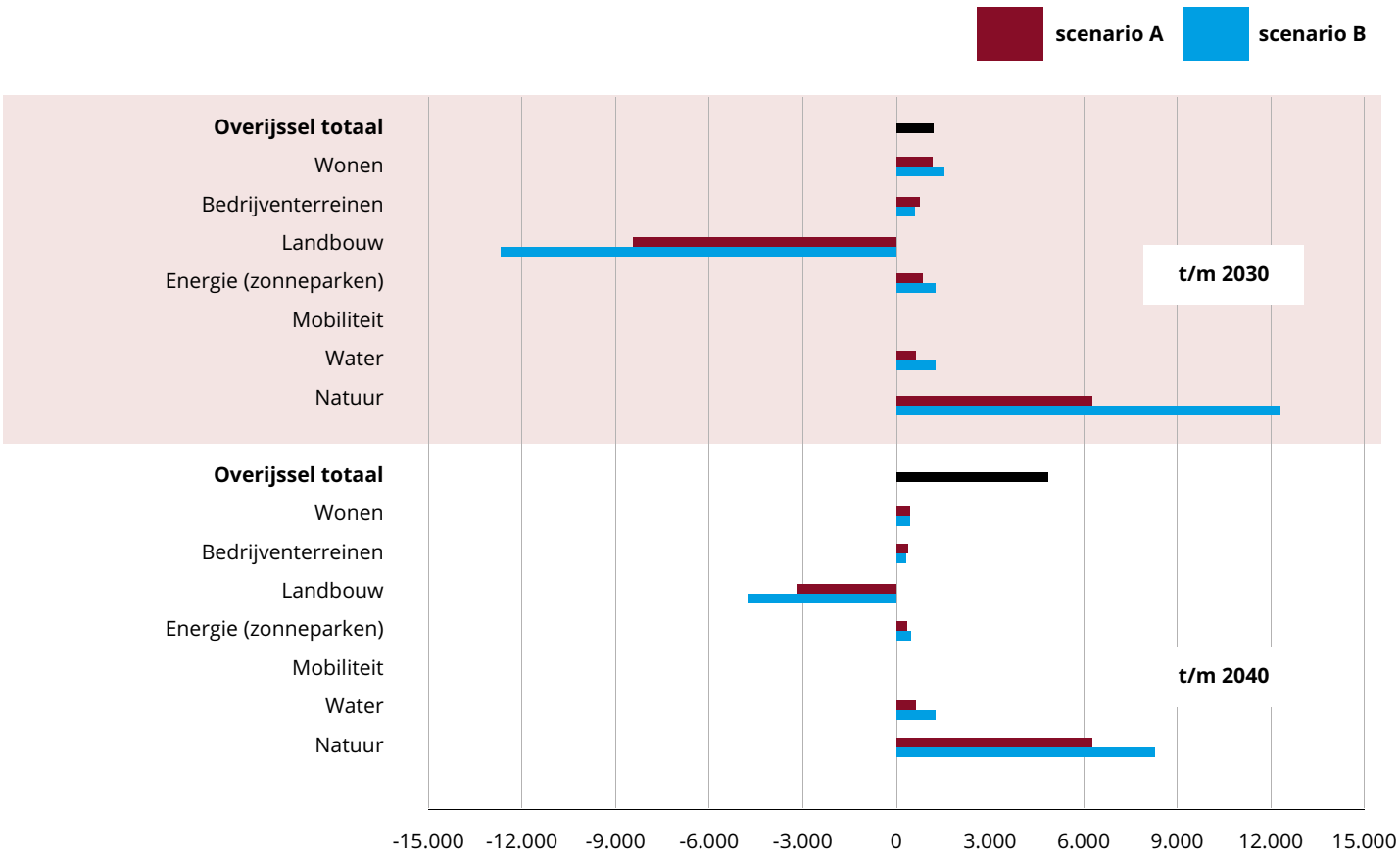


Figuur 15. Verdeling oppervlakte Overijssel naar functie in hectare; 2025, 2030 en 2040 (Scenario A).

Noot: Directe ruimtebehoefte van defensie is verwaarloosbaar in het totale ruimtegebruik en is daarom hier niet meegenomen.
Secundaire functies zijn apart uitgelicht. Dit zijn ruimtevragers die overlappen met andere functies en dus geen extra ruimte innemen.

Overijssel totaal: ruimtetekort scenario A is 4.838 ha, voortkomend uit de volgende aanvullende ruimtebehoeften in de periode 2025 t/m 2030:

Overijssel totaal: ruimtetekort scenario A is 1.176 ha, voortkomend uit de volgende aanvullende ruimtebehoeften in de periode 2025 t/m 2040:



Figuur 16. Totaal ruimtetekort in 2030 en 2040 voortkomend uit ruimtebehoeften in scenario A, en ruimtebehoeften per thema voor de periode 2025 t/m 2030 en 2025 t/m 2040, scenario A en B

2.1 Inleiding

Aanleiding en context

Overijssel staat voor een groot aantal ruimtelijke opgaven, zoals woningbouw, energietransitie, natuurherstel en klimaatadaptatie. Het gaat daarbij zowel om provinciale ambities, zoals vastgelegd in de Omgevingsvisie 'Overijssel voor en met elkaar', als om landelijke en Europese doelstellingen waaraan de provincie moet bijdragen.

Al deze opgaven doen een beroep op dezelfde beschikbare ruimte, maar er is slechts één Overijssel. De druk op de ruimte is daarom groot. In het politieke debat gaat het vaak over deze schaarste: er moet een ingewikkelde ruimtelijke puzzel worden gelegd, terwijl vaak onduidelijk is hoeveel ruimte de verschillende opgaven vragen.

Het doel van deze verkenning is om scherper in beeld te krijgen welke ruimtebehoefte deze opgaven mogelijk met zich meebrengen. In dit document wordt eerst verkend welke ruimtebehoefte er per beleidsthema wordt gevraagd. Vervolgens zijn de ruimtebehoeften per thema bij elkaar opgeteld om inzicht te krijgen in de totale ruimtevraag voor de provincie voor de jaren 2030 en 2040. Deze optelsom blijkt groter te zijn dan het aantal beschikbare hectares in Overijssel. Dit betekent dat het in de toekomst niet langer mogelijk zal zijn om alle ruimtevragers te accommoderen en dat zorgvuldige inrichting van de ruimte en de keuzes die daarbij horen onvermijdelijk zijn.

Bij het realiseren van opgaven en daarmee het gebruik van de ruimte, bestaan verschillende keuzemogelijkheden. Zo kan hetzelfde aantal woningen gerealiseerd worden op weilanden of door hoogbouw binnen bestaande steden en dorpen en kan duurzame energie worden opgewekt met een combinatie van zon en wind die kan variëren. In paragraaf 2.3 wordt weergegeven welke keuzeruimte er is aan de hand van scenario's (zie toelichting hieronder).

Methode

In dit document wordt per beleidsthema de ruimtevraag voor Overijssel tot en met 2030 en 2040 in beeld gebracht, aan de hand van twee scenario's: scenario A en scenario B. De uitgewerkte thema's zijn wonen, bedrijventerreinen, landbouw, energie, water en natuur. Voor deze thema's wordt namelijk verwacht dat het ruimtegebruik in de toekomst zal toenemen of afnemen. Mobiliteit en defensie worden slechts kort besproken, aangezien hiervoor wordt verwacht dat de (directe) ruimteclaim nagenoeg gelijk blijft.

Scenario A geeft een inschatting van de ruimtebehoefte op basis van trends uit het verleden, bestaande plannen en huidige verplichtingen of ambities. Scenario B laat zien wat de



ruimtebehoefte kan zijn bij een alternatieve koers en maakt duidelijk wat de impact van beleidskeuzes op de ruimtevraag kan zijn. Voor beide scenario's is de ruimtebehoefte in hectares ingeschat voor de perioden tot en met 2030 en tot en met 2040, op basis van beschikbare (prognose)onderzoeken, eigen data en berekeningen. De gebruikte aannames over het aantal hectares worden toegelicht in de bijlage.

Beperkingen van het onderzoek

Methodologische beperkingen van de berekeningen

Er moeten enkele kanttekeningen worden geplaatst bij de berekeningen die zijn gemaakt. Ten eerste is bij de inschatting van de ruimtebehoefte geen rekening gehouden met gebiedskenmerken en gebiedsspecifieke beleidskeuzes, die in de praktijk restricties opleggen aan waar

opgaven kunnen worden gerealiseerd. Zo wordt bij het zoeken naar geschikte locaties voor windturbines rekening gehouden met bestaande en geplande bebouwing en weidevogelgebieden. Hieruit volgt dat in sommige gebieden de druk van concurrerende ruimtelijke opgaven groter is dan in andere.

Een tweede beperking is dat het voor het thema landbouw niet mogelijk is gebleken op basis van beschikbare doelen en ambities door te rekenen wat de ruimtevraag is voor een toekomstbestendige landbouw. Daarom is voor dit thema uitgegaan van de uitgangspunten in de provinciale Omgevingsvisie en de trendmatige daling in het landbouwareaal.

Ten derde is bij de berekeningen slechts beperkt rekening gehouden met functiecombinaties. Zo nemen windturbines 1.608 hectare in beslag, maar de grond eronder wordt doorgaans ook gebruikt voor landbouw of natuur. Ook landbouwgrond binnen het Natuurnetwerk Nederland (NNN) wordt apart uitgelicht als een combinatie van functies. Dit kan zowel landbouw zijn die nog niet is omgevormd tot natuur als landbouw die bijdraagt aan natuurdoelen en is toegestaan binnen het NNN (natuurnetwerk Nederland).

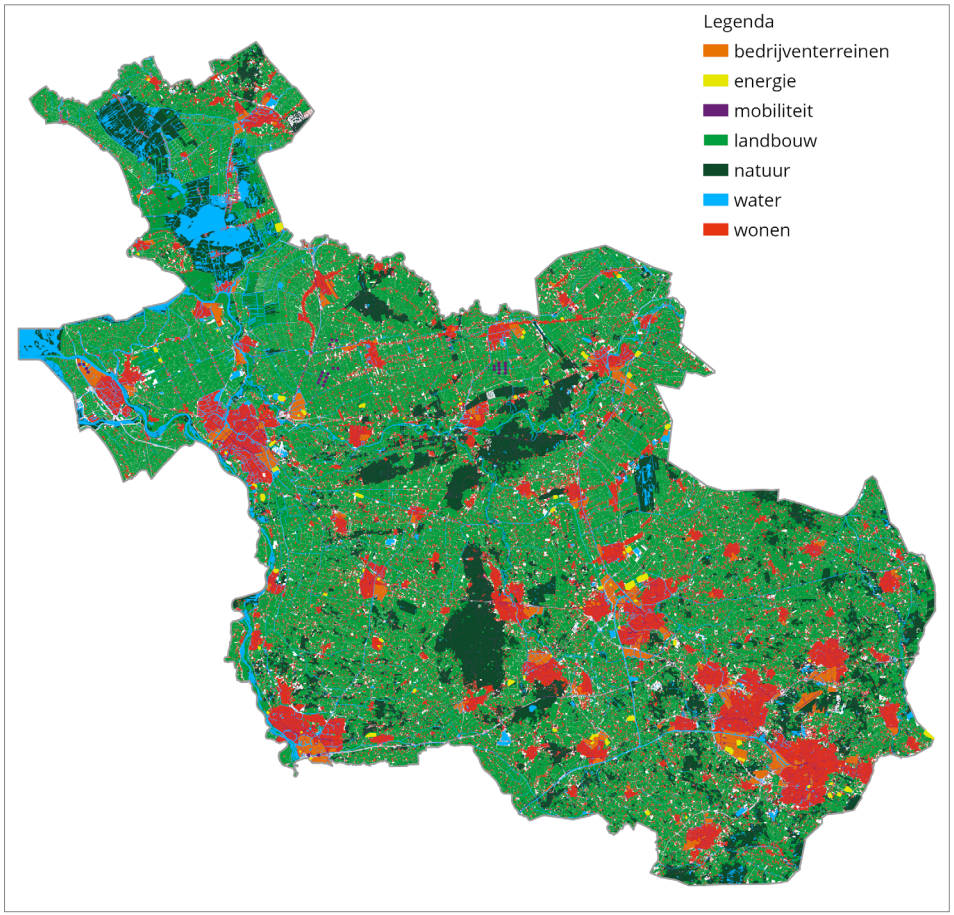
Onzekerheden en externe risico's

De scenario's zijn gebaseerd op historische ontwikkelingen, huidige ambities en geldende verplichtingen, maar tot 2040 (en mogelijk ook tot 2030) kan veel gebeuren wat nu nog niet te voorzien is. Bevolkingsgroei, economische ontwikkelingen, geopolitieke instabiliteit en veranderende politiek-maatschappelijke voorkeuren kunnen de benodigde ruimte voor verschillende opgaven aanzienlijk beïnvloeden.

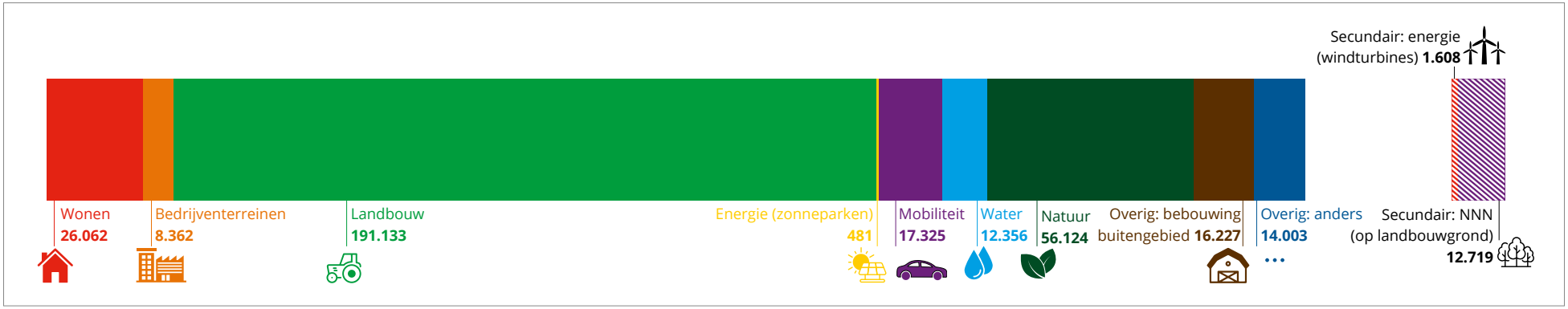
Bovendien zijn de uitgewerkte scenario's gebaseerd op de veronderstelling dat de ambities gehaald worden of dat aan verplichtingen wordt voldaan. In werkelijkheid is dat niet zeker. Netcongestie, drinkwaterschaarste, stikstof en klimaatverandering vormen een bedreiging voor het realiseren van doelstellingen, zoals die voor woningbouw, bedrijventerreinen en natuur. Als deze problemen niet worden opgelost, zal ook de ruimtevraag (deels) vervallen.

Leeswijzer

Dit hoofdstuk wordt vervolgd met een overzicht van de ontwikkeling van het ruimtegebruik in Overijssel tussen 2000 en 2025, gevolgd door een weergave van het huidige ruimtegebruik. Paragraaf 2.3 schetst de verwachte ruimtebehoefte per beleidsthema voor de periodes tot en met 2030 en tot en met 2040. In paragraaf 2.4 worden aan de hand van twee casussen knelpunten en kansen bij meervoudig en/of efficiënter ruimtegebruik in kaart gebracht. Paragraaf 2.5 belicht het belang van sociale kwaliteit in de fysieke leefomgeving en hoe dit mee kan wegen in ruimtelijke afwegingen. Tot slot bespreekt paragraaf 2.6 hoe inwoners de druk op de ruimte ervaren, hoe zij de kwaliteit van hun leefomgeving beoordelen en welke visie zij hebben op de ruimtelijke dilemma's bij de toekomstige inrichting van Overijssel.



Figuur 17. Ruimtegebruik in Overijssel (2025)



Figuur 18. Verdeling oppervlakte Overijssel naar functie in hectare (2025)

Noot: Secundaire functies zijn apart uitgelicht. Dit zijn ruimtevragers die overlappen met andere functies en dus geen extra ruimte innemen.

2.2 Ruimtegebruik in beeld

Verandering van het ruimtegebruik (2000 – 2025)

Het ruimtegebruik in Overijssel verandert continu. Sinds 2000 is het aantal inwoners in Overijssel gegroeid met 118.000[4] en het aantal banen met 208.000[5]. Deze groei ging gepaard met nieuwe bebouwing die veel ruimte heeft ingenomen. Meer dan de helft van de groei van het aantal woningen in Overijssel na 2000 vond plaats buiten bestaand bebouwd gebied[6]. Ook het oppervlak van bedrijventerreinen nam met bijna een derde toe. Tegelijkertijd zijn nieuwe natuurgebieden aangelegd, waaronder bijna 5.700 hectare binnen het Natuurnetwerk Nederland (NNN). Al deze ontwikkelingen vonden vooral plaats op landbouwgrond, waarvan het oppervlak tussen 2000 (ruim 218.000 hectare) en 2025 (bijna 196.000 hectare) met 10% met 10% afnam – gemiddeld zo'n 0,4% per jaar.

Huidig ruimtegebruik

Figuur 17 en 18 geven de totale oppervlakte van de provincie verdeeld over verschillende functies weer[7]. Landbouw is de grootste grondgebruiker met 56%, gevolgd door natuur (16%) en wonen (8%). Bedrijventerreinen, energie, mobiliteit en water nemen samen 11% in beslag. 9% van Overijssel is geclassificeerd als 'overig', wat voor een groot deel bestaat uit bebouwing in het buitengebied (meestal agrarische bebouwing met woonfunctie), maar ook uit bijvoorbeeld bermen en begraafplaatsen.

2.3 Ruimtebehoeften per thema

Deze paragraaf maakt aan de hand van twee scenario's (de huidige koers en een alternatief) inzichtelijk wat het mogelijke ruimtebeslag is voor de thema's wonen, bedrijventerreinen, natuur, water, landbouw, energie in de periodes tot en met 2030 en tot en met 2040 en biedt per thema handelingsperspectieven voor hoe de provincie kan omgaan met veranderingen in het ruimtegebruik.

[4] Bron: Bevolkingsstatistieken Centraal Bureau voor de Statistiek
[5] Bron: Bedrijven en Instellingen Register Overijssel
[6] Wonen binnen bestaand bebouwd gebied, 2000-2023. Monitor Nationale Omgevingsvisie
[7] In de bijlage is informatie opgenomen over de databronnen en peildata.

Ruimte voor wonen

De provincie Overijssel heeft grote ambities om het woningtekort aan te pakken. In de periode 2022–2030 moeten er 47.300 nieuwe woningen worden gerealiseerd. Bij het bepalen van het type woningen en de locaties spelen verschillende overwegingen een rol. Zo kan gekozen worden om snel meters te maken, ruimtelijke kwaliteit te behouden en/of zorgvuldig om te gaan met de beschikbare ruimte. Tegelijkertijd moet rekening worden gehouden met de woonwensen van woningzoekenden.

Kwantitatieve doelen en opgaven

Doelstelling Woondeals: 47.300 nieuwe woningen in de periode 2022 t/m 2030. Nog 31.745 woningen te realiseren in de periode 2025 t/m 2030.

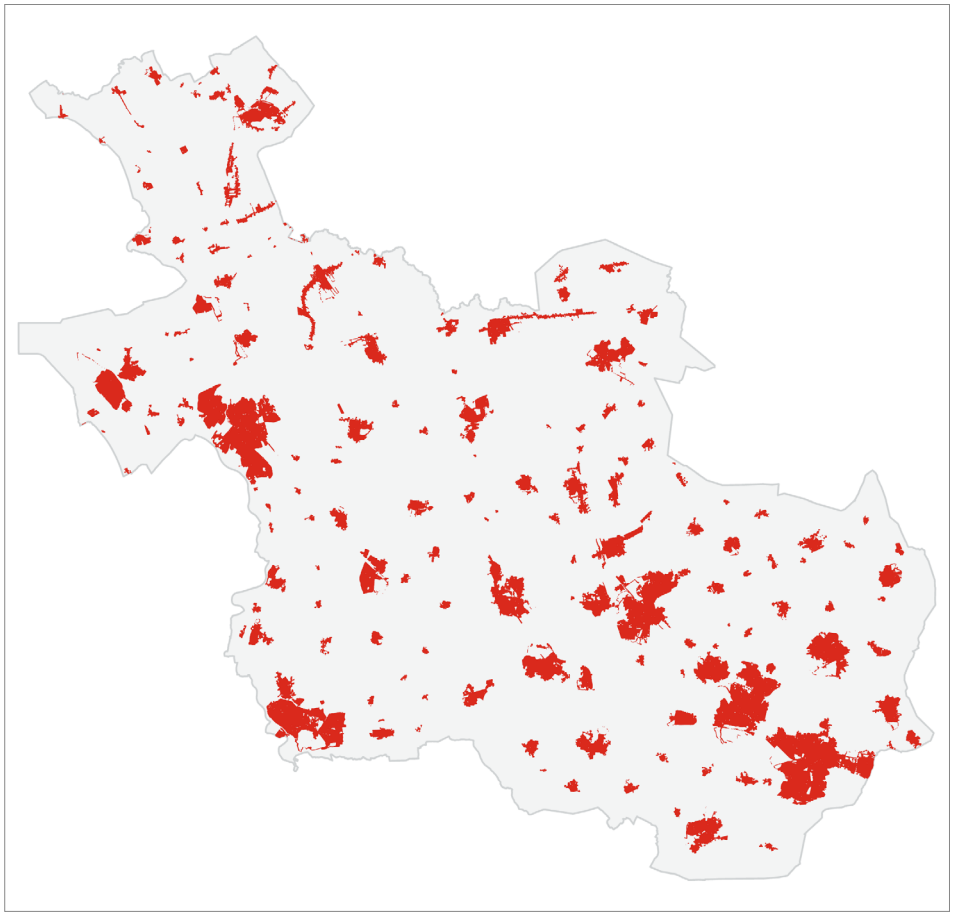
Verstedelijkingsstrategieën (Nota Ruimte): 50.000 nieuwe woningen in de Regio Zwolle tot 2040, 40.000 nieuwe woningen in de Stedendriehoek tot 2040, 69.000 nieuwe woningen in Twente tot 2050.[89] Hierbij moet worden opgemerkt dat Regio Zwolle en Stedendriehoek veel gemeenten buiten provincie Overijssel bevat.

Scenario's

In beide scenario's wordt uitgegaan van het halen van de doelstelling van de Woondeals tot en met 2030 en van een vergelijkbare woningbouwproductie van 5.500 woningen per jaar daarna, tot en met 2040.

Scenario A volgt de huidige lijn van zuinig omgaan met ruimte: 60% van de nieuwe woningen wordt binnen bestaande woonkernen gerealiseerd en 40% daarbuiten.

Scenario B hanteert dezelfde verhouding tot en met 2030, aangezien veel woningbouw-plannen voor deze periode al vastliggen. Voor de periode na 2030 wordt de verhouding omgedraaid: 40% van de woningen binnenstedelijk en 60% buitenstedelijk. In scenario B ligt de nadruk op het snel realiseren van woningen buitenstedelijk en het beschermen van de kwaliteit van de woonomgeving in bestaande woonkernen. Meer details zijn beschikbaar in de bijlage.



Figuur 19. Wonen: 8% van de oppervlakte van Overijssel

[8] https://cdn.prod.website-files.com/651d1c0b23ee2d3ef7a91e08/6863c7e0462efb2a6edc6721_Verstedelijkingsstrategie%20Regio%20Zwolle%202022%20-%20Strategieboek_printversie_boek_spreads-1.pdf
[9] https://www.Rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2024/11/12/start-verstedelijkingsstrategie-in-stedendriehoek-twente-en-limburg-centraal

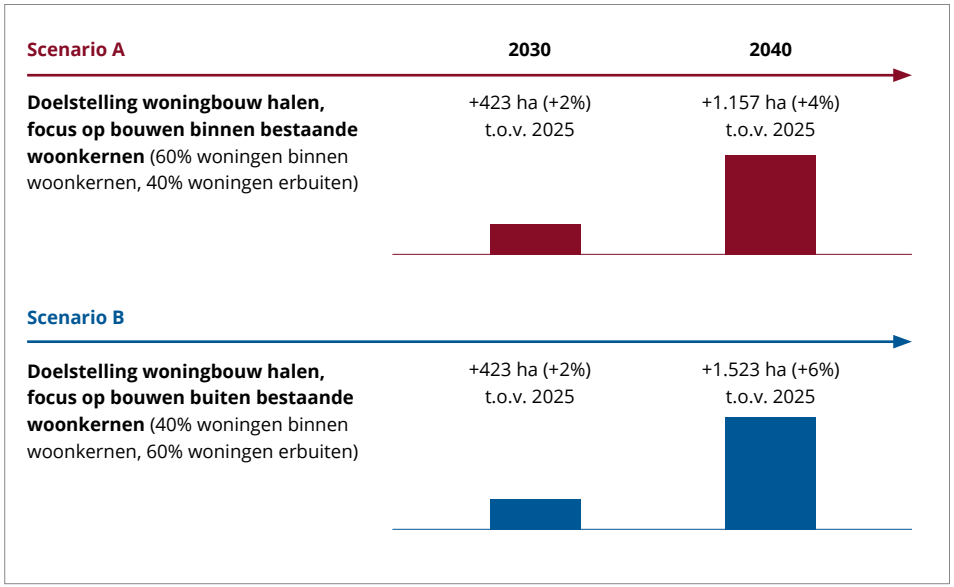
Verwachte vraag naar ruimte

Hoeveel woningen? In 2022 ondertekenden het Rijk, de provincie Overijssel en de Overijsselse gemeenten de Woondeals. In de (inmiddels herijkte) Woondeals is de doelstelling geformuleerd om 47.300 woningen te realiseren in de periode 2022 t/m 2030. Hiervan zullen 31.745 woningen gerealiseerd moeten worden in de periode 2025 t/m 2030. Overijssel ligt goed op koers om deze doelstelling te halen.

Voor de periode na 2030 zijn de ambities in de verstedelijkingsstrategieën van Regio Twente en Regio Stedendriehoek nog niet volledig uitgewerkt of bestuurlijk vastgelegd.

Hoe dicht bij elkaar? Hoeveel ruimte deze woningen zullen innemen, staat niet vast. Er kan worden gekozen voor ruim opgezette nieuwbouwbuurten op weilanden, maar ook voor het optoppen en opsplitsen van bestaande woningen en het verdichten van bestaande bebouwing.

In de Omgevingsvisie zijn de voorkeuren voor woningbouw beschreven. Zuinig ruimtegebruik is een belangrijk uitgangspunt: inbreiding gaat voor uitbreiding. Tegelijkertijd moet de kwaliteit van de woonomgeving worden behouden. Meer informatie over de afwegingen tussen binnenstedelijk en buitenstedelijk bouwen is opgenomen in de bijlage.



Figuur 20

Handelingsperspectieven

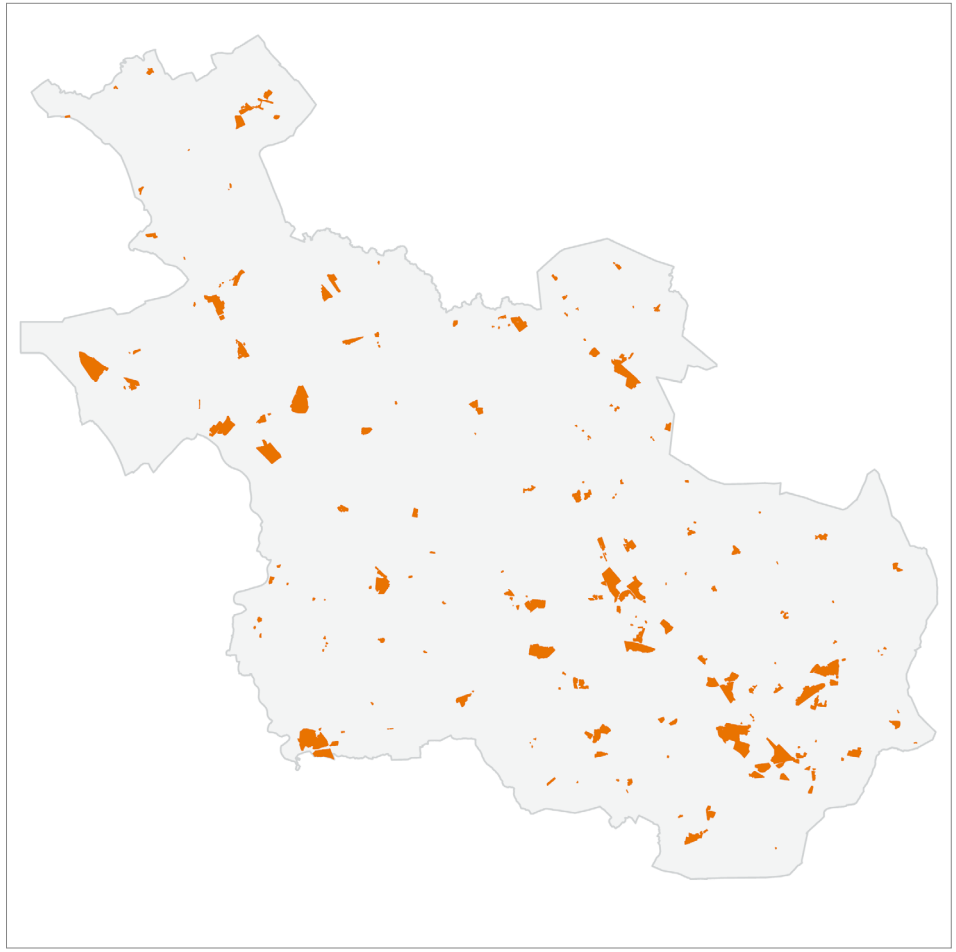
Het Rijk, de provincie en de gemeenten werken samen aan het woonbeleid. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het uitwerken van concrete woningbouwplannen. De taken van de provincie zijn vooral richtinggevend en verbindend, vaak binnen de kaders die door het Rijk zijn vastgesteld (zoals Nota Ruimte). De provincie voert ruimtelijke regie (Omgevingsvisie en -verordening), zorgt voor regionale afstemming (Woondeals) en ondersteunt gemeenten. Voor de eerstkomende jaren beschikken gemeenten over veel harde en zachte bouwplannen, waarbij aantallen, locaties en bebouwingsdichtheden al zijn uitgewerkt binnen de huidige kaders.

Bronnen

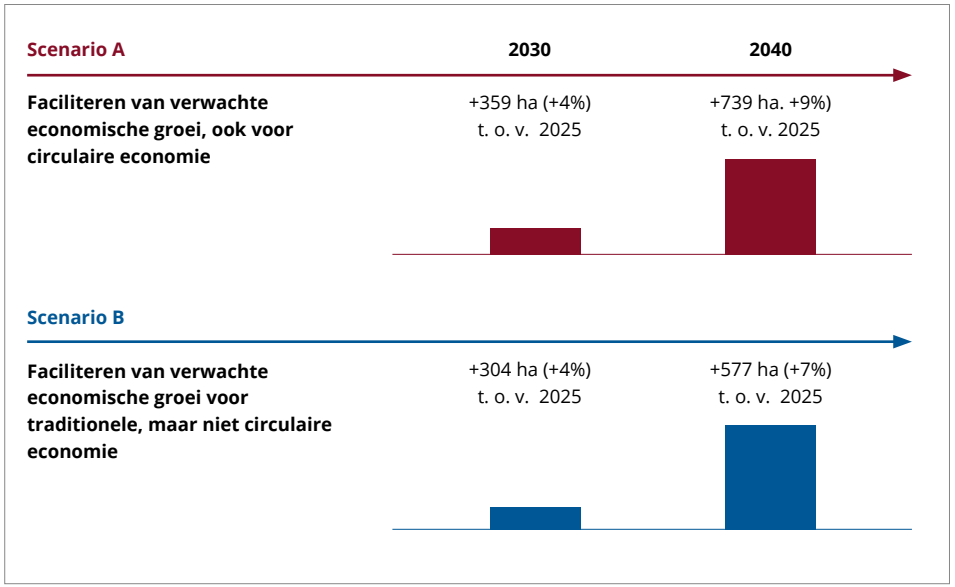
Planregistratie provincie Overijssel, stand van zaken op. januari 2025 (cijfers woningbouwplannen)
Centraal Bureau voor de Statistiek (cijfers woningrealisatie)
Planbureau voor de Leefomgeving (2020). Binnen- en buitenstedelijk bouwen in Nederland: een reflectie https://www.pbl.nl/uploads/default/downloads/pbl-2020-binnen-en-buitenstedelijk-bouwen-in-nederland-4309.pdf

Ruimte voor bedrijventerreinen

Bedrijventerreinen zijn economisch gezien van groot belang. Een derde van de werkgelegenheid vindt er plaats en de bijdrage aan de Overijsselse economie is nóg groter. De verwachting is dat milieu- en klimaatdoelstellingen, maar ook digitalisering impact gaan hebben op de ruimtelijke ontwikkeling van bedrijventerreinen.



Figuur 21. Bedrijventerreinen: 2% van de oppervlakte van Overijssel



Figuur 22

Kwantitatieve doelen en opgaven

Voor de ontwikkeling van bedrijventerreinen zijn er geen kwantitatieve doelen of ambities vastgelegd in termen van nieuw te realiseren oppervlakte. Wél wordt er gestuurd op programmatische afspraken dat gemeenten niet méér aanbod mogen hebben dan er vraag is naar nieuwe bedrijventerreinen voor de komende 10 jaar. Hierbij is het uitgangspunt om de vraag naar ruimte voor nieuwe bedrijvigheid zoveel mogelijk te faciliteren en te stimuleren. In 2026 worden nieuwe programmeringsafspraken 2027-2030 met gemeenten voorbereid.

Scenario's

In de scenario's kijken we naar de ruimtebehoefte die voortkomt uit de verwachte werkgelegenheidsontwikkeling. In scenario A wordt ook de circulaire economie gestimuleerd, in scenario B niet. Meer details zijn beschikbaar in de bijlage.

Verwachte vraag naar ruimte

In de meest recente Behoefteraming bedrijventerreinen Overijssel schetst de Stec Groep dat de ruimtevraag naar nieuw te ontwikkelen bedrijventerreinen in het EIB hoog scenario 359 hectare is voor Overijssel van 2025 t/m 2030 en nog eens 380 hectare in de periode van 2030 t/m 2040.

Deze behoefteraming is vooral gebaseerd op de verwachte werkgelegenheidsontwikkeling van de verschillende arbeidssectoren die zich op de bedrijventerreinen bevinden. Hierbij is gekeken naar de regionalisering bedrijfstakramingen opgesteld door het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB) in 2022. Daarnaast is ook rekening gehouden met drie belangrijke trends en ontwikkelingen die impact hebben op de aard en omvang van de ruimtevraag naar bedrijventerreinen, die we als Provincie ook ondersteunen en aanjagen:

- groeiende werkgelegenheid en concentratie van bedrijven die zich richten op het oplossen van maatschappelijke opgaven zoals energie en klimaat,
- hardere stijging van ruimtegebruik ten opzichte van werkgelegenheid door digitalisering (robotisering en automatisering) en
- faciliteren van bedrijvigheid ten behoeve van een circulaire economie.

Handelingsperspectieven

In de scenario's wordt uitgegaan van de behoefteraming van de economische activiteiten. De aanname is dat de provincie de ruimtevraag van de economie volledig wil faciliteren. Dit is wenselijk vanuit het oogpunt van een sterke economie en werkgelegenheid, maar ook vanwege de bijdrage die bedrijventerreinen leveren aan opgaven als de energietransitie en circulaire economie.

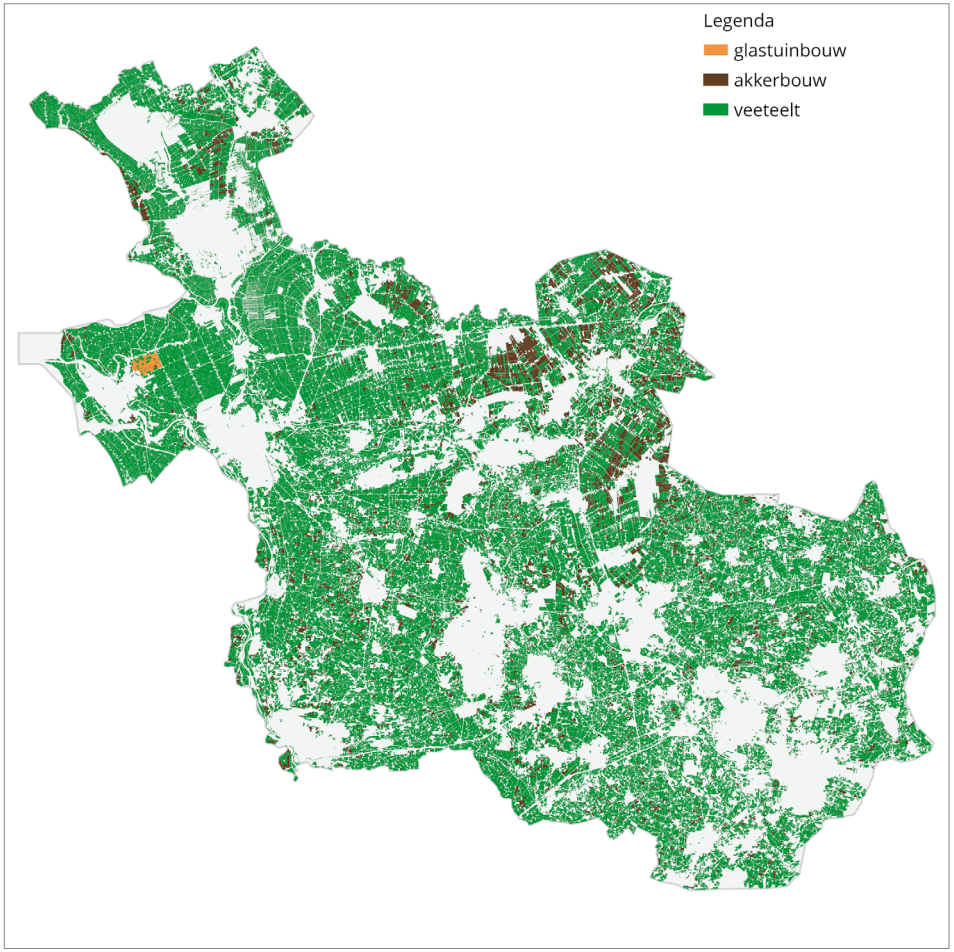
Maar de provincie heeft geen vastgestelde doelstellingen voor de oppervlakte van bedrijventerreinen. Bij het bepalen van de koers wordt rekening gehouden met gewenste ontwikkelingen, maar ook met mogelijke beperkingen. Op het gebied van gewenste ontwikkelingen kan gedacht worden aan keuzes als het al dan niet stimuleren en faciliteren van digitalisering (robotisering en automatisering), het aanpakken van de opgave rondom energie en klimaat en de transitie naar een circulaire economie in Overijssel. Wat betreft mogelijke beperkingen, is de problematiek rondom netcongestie en drinkwaterschaarste een groot en bekend risico.

Bronnen

Stec Groep en CE Delft (2025). Ruimte voor circulaire economie op bedrijventerreinen.
Stec Groep (2022). Behoefteraming bedrijventerreinen Overijssel.

Ruimte voor landbouw

Hoewel landbouw de grootste grondgebruiker in Overijssel is, is de oppervlakte landbouwgrond de afgelopen decennia aanzienlijk afgenomen. Tegelijkertijd is er de laatste tijd meer aandacht voor het behoud van landbouwgrond.



Figuur 23. Landbouw 56% van de oppervlakte van Overijssel (50,3% veehouderij, 5,5% akkerbouw, 0,1% glastuinbouw)

Kaders

Ontwerp Nota Ruimte: De Nota Ruimte benadrukt het belang van het behouden van voldoende ruimte voor voedselproductie en een sterke, veerkrachtige landbouwsector. Vanwege het grote maatschappelijke belang van landbouw, waaronder voedselvoorziening, moeten (mede)overheden zorgvuldig omgaan met eventuele functiewijziging van landbouwgrond naar andere functies.

Omgevingsvisie: Voor landbouw zijn kwalitatieve ambities geformuleerd, zoals robuuste verdienmodellen voor de sector en het waarborgen van voedselzekerheid. Binnen Overijssel zijn landbouwgebieden onderscheiden in:

- **Gebieden met generieke opgaven en kansen** (31% van het landbouwareaal), waar het beschermen van de ruimte voor landbouw een belangrijk doel is en eventuele andere ruimteclaims zorgvuldig worden afgewogen.
- **Gebieden met gebiedsspecifieke opgaven en kansen** (69% van het landbouwareaal), waar naast landbouw ook ruimte is voor andere opgaven, bijvoorbeeld op het gebied van natuur, water en klimaat.

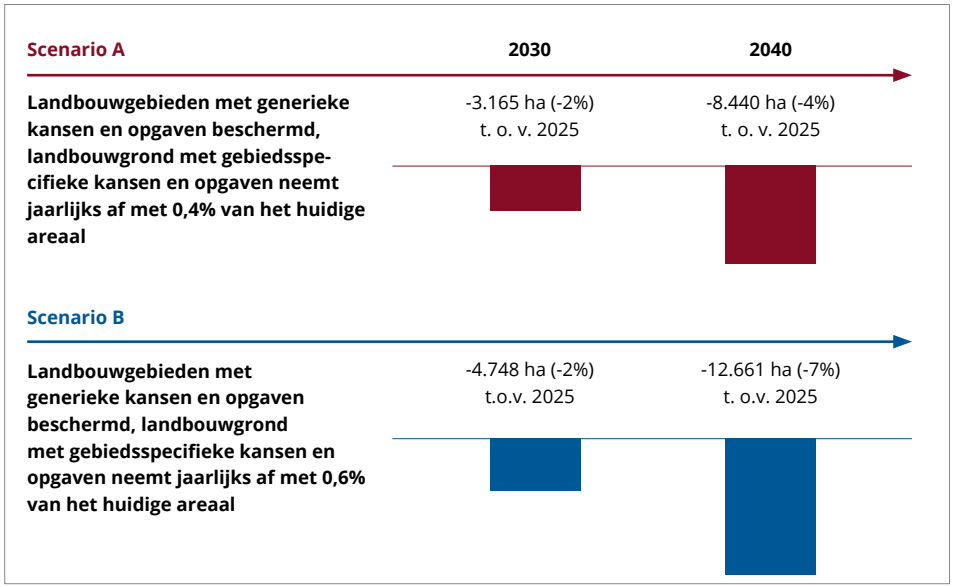
Scenario's

In de scenario's wordt het onderscheid in landbouwgebieden gevolgd zoals beschreven in de Omgevingsvisie. In beide scenario's blijft landbouwgrond in gebieden met generieke opgaven en kansen beschermd, terwijl de oppervlakte van landbouwgebieden met gebiedsspecifieke opgaven en kansen afneemt.

Scenario A: gaat uit van een afname van gebieden met gebiedsspecifieke opgaven en kansen van 0,4% per jaar van het huidige areaal, gebaseerd op de trend in de periode 2020–2025.

Scenario B: gaat uit van een iets hogere afname van 0,6% per jaar. Door de bescherming van gebieden met generieke opgaven en kansen neemt in dit scenario de druk van concurrerende opgaven toe in de gebieden met gebiedsspecifieke opgaven en kansen.

In beide scenario's wordt uitgegaan van een scheiding tussen functies zoals landbouw, natuur en energie, hoewel dit in de praktijk niet altijd het geval is. Meer details zijn beschikbaar in de bijlage.



Figuur 24

Verwachte vraag naar ruimte

De beleidsdoelen voor de landbouw richten zich op het toekomstperspectief van de sector en de voedselvoorziening, maar zijn niet kwantitatief uitgewerkt. Hierdoor is het lastig om op basis van deze doelen de toe- of afnemende ruimtevraag te bepalen[10].

Handelingsperspectieven

Provincies vertalen nationaal en Europees landbouwbeleid naar regionaal beleid en stemmen dit af op lokale omstandigheden, wat de afgelopen tijd lastig was door het ontbreken van duidelijke kaders vanuit het Rijk. De provincie bepaalt in grote mate wat waar kan in het buitengebied via de Omgevingsvisie en -verordening. Daarbij geeft de Omgevingsvisie richting door het aanwijzen van landbouwgebieden met generieke kansen en opgaven en landbouwgebieden met gebiedsspecifieke kansen en opgaven. De provincies zijn ook verantwoordelijk voor natuurbeleid en spelen een belangrijke rol in stikstofaanpak, vergunningverlening (bijvoorbeeld voor veehouderijen) en beheer van Natura 2000-gebieden. Hierdoor krijgen ze een belangrijke rol in discussies over krimp, verduurzaming of verplaatsing van boerenbedrijven.

[10] Bij het gebruik van landbouwgrond gaat het niet alleen om het aantal hectares, maar ook om de inrichting van de hectares. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) onderscheidt twee ontwikkelrichtingen die vergelijkbaar bijdragen aan de doelen voor klimaat, waterkwaliteit en natuur: een intensief-technologisch scenario met een kleiner ruimtebeslag en een natuurinclusief scenario met een groter ruimtebeslag (zie bijlage voor meer informatie).

Bronnen

Planbureau voor de Leefomgeving. (2025). Landbouw en natuurverkenning: Naar een nieuwe balans tussen landbouw en natuur in 2050 https://www.pbl.nl/system/files/document/2025-10/pbl-2025-landbouw-en-natuurverkenning-5076-2.pdf

Ruimte voor energie

Onze samenleving draait op energie, maar door de opwarming van de aarde is een transitie van fossiele naar hernieuwbare bronnen noodzakelijk. Zonne-energie speelt daarin een belangrijke rol, maar het opwekken ervan vraagt relatief veel ruimte, zeker vergeleken met windenergie of zonnedaken[11]. Inmiddels is er ongeveer 481 hectare in gebruik voor zonneparken in Overijssel.

Kwantitatieve doelen en opgaven

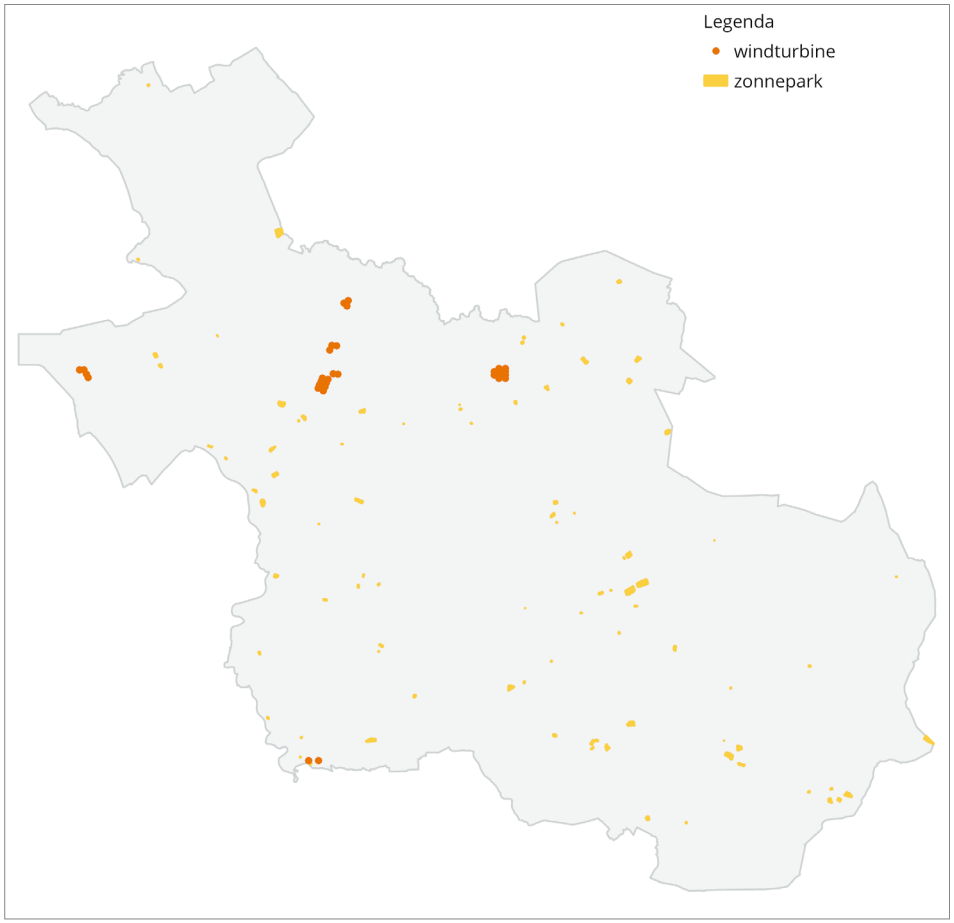
In de Energievisie van de provincie Overijssel is als doel gesteld om 34 petajoule (PJ) elektriciteit per jaar op te wekken in 2050. Het is nog onduidelijk met welke mix van technologieën dit zal gebeuren.

Scenario's

In beide scenario's nemen we de ambitie, geformuleerd in de Energievisie van de provincie Overijssel, als uitgangspunt: 34 P duurzame energie per jaar in Overijssel opwekken in 2050. Momenteel wordt in Overijssel ongeveer 7,5 PJ per jaar opgewekt aan hernieuwbare energie. In beide scenario's wordt verwacht dat er eenzelfde hoeveelheid elektriciteit extra wordt opgewekt in 2030, door realisatie van de pijplijnprojecten van de programmeerafspraken (wind) en beide regionale energiestrategieën (RES'sen). Hierdoor zal de verwachte realisatie in 2030 rond de 15 PJ zijn. Daarnaast wordt een autonome groei van zon-op-dak van circa 5 PJ verwacht.

Ook in de periode 2030 t/m 2040 koersen we in beide scenario's richting de doelstelling. Voor de periode 2030-2040 is aanvullende nog 5 PJ aan opwek nodig via zonneparken en/of windparken.

De scenario's verschillen in de verhouding tussen zon- en windenergie. In de Overijsselse regionale energiestrategieën is een verhouding van 60% windenergie en 40% zonne-energie afgesproken. Deze verhouding hanteren we in scenario A. Op basis van de gemeentelijke



Figuur 25. Zonneparken: 0% van de oppervlakte van Overijssel, windturbines (secundair gebruik) 0%

biedingen bij de concept-RES geldt in scenario B een verhouding van 30% windenergie en 70% zonne-energie. Meer details over de opbouw van de scenario's zijn beschikbaar in de bijlage.

Verwachte vraag naar ruimte

De ruimtevraag voor energie wordt door veel factoren beïnvloed. Ten eerste weten we niet wat het gebruik van hernieuwbare energie in de toekomst zal zijn. Dit is voor een groot deel afhankelijk van hoe snel we omschakelen van fossiele energie naar hernieuwbare elektriciteit. De tweede factor is hoeveel van de benodigde vraag naar elektriciteit Overijssel op eigen

[11] Voor deze analyse focussen we ons op het ruimtebeslag van zonneparken en windparken, omdat deze veruit het hoogste ruimtebeslag hebben van alle technologieën die nodig geacht worden bij de energietransitie.

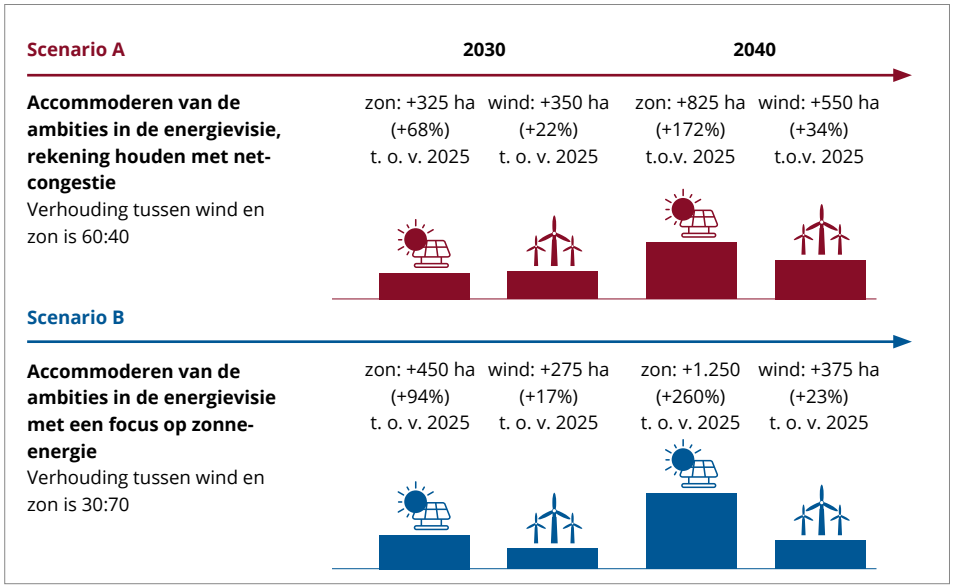
grondgebied wil opwekken. In de Energievisie is als doel gesteld om deze toekomstige vraag binnen de Overijsselse grenzen op te wekken.

Ook de keuze van de energiemix beïnvloedt de ruimtevraag. Er is extra ruimte nodig voor zonneparken, maar niet voor zonnepanelen op daken. Geschikte ruimte voor windturbines kan lastig te vinden zijn, maar opwek van elektriciteit door windturbines kan ook gecombineerd worden met andere functies, zoals landbouw of bedrijvigheid. Vanuit het oogpunt van netcapaciteit is een mix met een groot aandeel wind (ongeveer 80% wind tegenover 20% zon) wenselijk. Tegelijk geven veel gemeenten de voorkeur aan een mix met relatief veel zon (ongeveer 70%), mede vanwege de maatschappelijke acceptatie van windturbines. Mogelijk kan een deel van de energiemix ook ingevuld worden door kernenergie, maar dit is momenteel nog erg onzeker.

Handelingsperspectieven

De provincie is bevoegd gezag voor grootschalige opwek van windenergie en de gemeente voor zonneparken. Voor een goede inpassing in het elektriciteitsnet is afstemming nodig over de mix, maar ook over de samenhang tussen netinpassing en flexmaatregelen (zoals bijvoorbeeld opslag en afschakeling bij te hoge spanning). In de uitvoeringsagenda energievisie is afgesproken om samen met gemeenten de opgave voor de periode 2030-2050 te onderzoeken. Daarnaast is afgesproken om te kijken in welke mate vraag en aanbod van elektriciteit binnen deelnetten op elkaar afgestemd moeten worden. Hier is in de deelnetaanpak voor nodig. Tot slot draagt het toepassen van innovatieve ontwikkelingen bij aan vermindering van de ruimtevraag, zoals verticale zonnepanelen tussen gewassen (agri-pv).

Bronnen
Energievisie Overijssel, Zon-op-Dak monitor, RES 1.0 West-Overijssel en Twente, uitvoeringsagenda



Figuur 26

Noot: zonneparken betreffen primair gebruik, windturbines secundair gebruik (=kan worden gecombineerd met andere functies)

Ruimte voor natuur

De provincie zet in op het versterken van natuur en biodiversiteit, wat aanzienlijke uitdagingen met zich meebrengt. Invloeden van buiten de beschermde gebieden (onder andere stikstofdepositie, klimaatverandering, verdroging) spelen een grote rol in de haalbaarheid van natuurdoelstellingen binnen deze gebieden. Er is daarom kwaliteitsverbetering van bestaande natuur nodig naast het toevoegen van extra hectares (beschermde) natuur.

Kwantitatieve doelen en opgaven

Natuurnetwerk Nederland (NNN): Tussen 2011 en 2027 moet binnen de begrenzing van het NNN 8.199 hectare nieuwe natuur zijn ingericht.

Bossenstrategie: In 2030 moet 3.900 hectare extra bos zijn gerealiseerd, waarvan 1.500 hectare binnen het NNN en 2.400 hectare buiten het NNN.

Onderstaande doelen worden gerealiseerd op landbouwgrond:

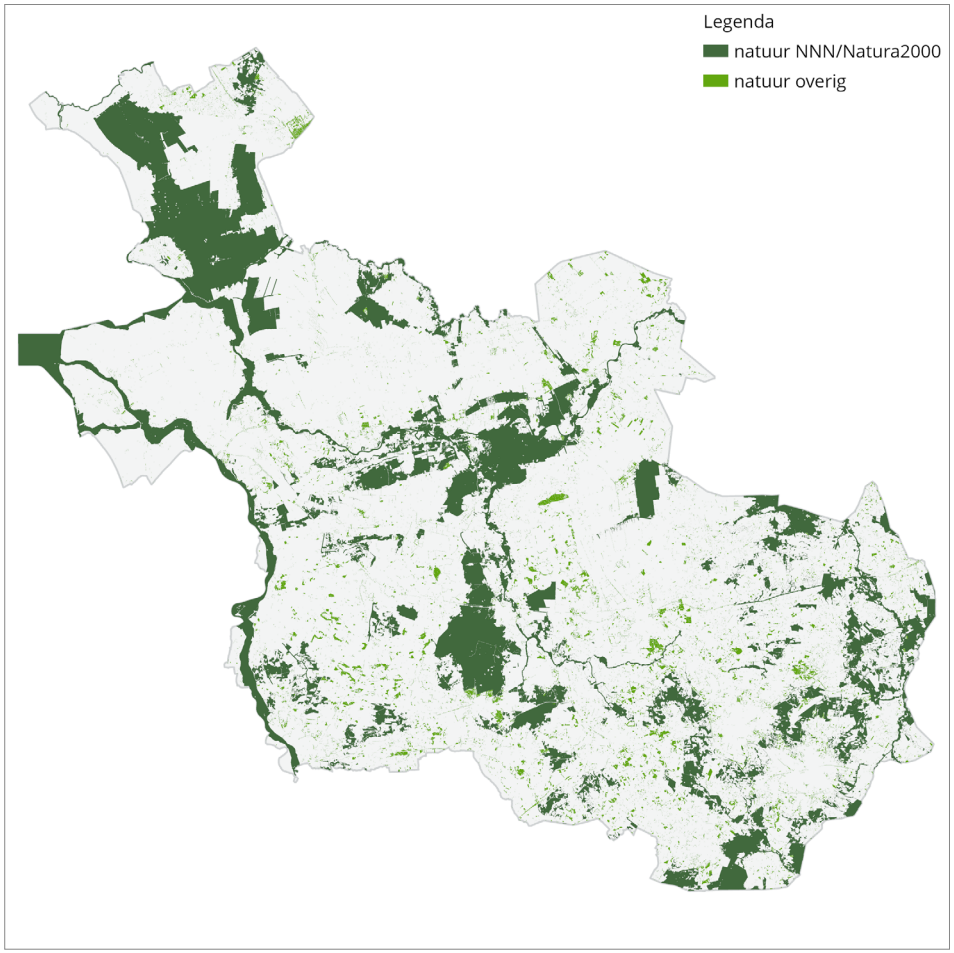
Aanvalsplan Landschap: in de periode tussen 2030 en 2050 moet er 10% groenblauwe dooradering gerealiseerd zijn (19.113 hectare). De helft hiervan (9.557 hectare) moet in 2030 zijn gerealiseerd en in 2035 moeten 12.424 hectare zijn gerealiseerd. Huidige stand van zaken: in 2023 was er 12.041 hectare groenblauwe dooradering aanwezig (6,3%).

Nationaal Strategisch Plan GLB (Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer/doelsoorten VHR): er zijn geen kwantitatieve doelen of opgaven. Huidige stand van zaken: 6.533 hectare in Overijssel (3% van het agrarisch areaal).

Scenario's

Scenario A gaat uit van de ruimtebehoefte die voortkomt uit de huidige afspraken van het Rijk en de provincie.

Scenario B gaat uit van de huidige afspraken van het Rijk en de provincie, aangevuld met maatregelen om te voldoen aan de Europese doelstellingen voor natuur, water en klimaat. Het scenario is gebaseerd op het natuurinclusief-scenario uit het rapport van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) waarin is berekend dat er aanzienlijk meer ruimte voor natuur nodig is dan momenteel uit de afspraken van het Rijk en de provincie voortkomt.

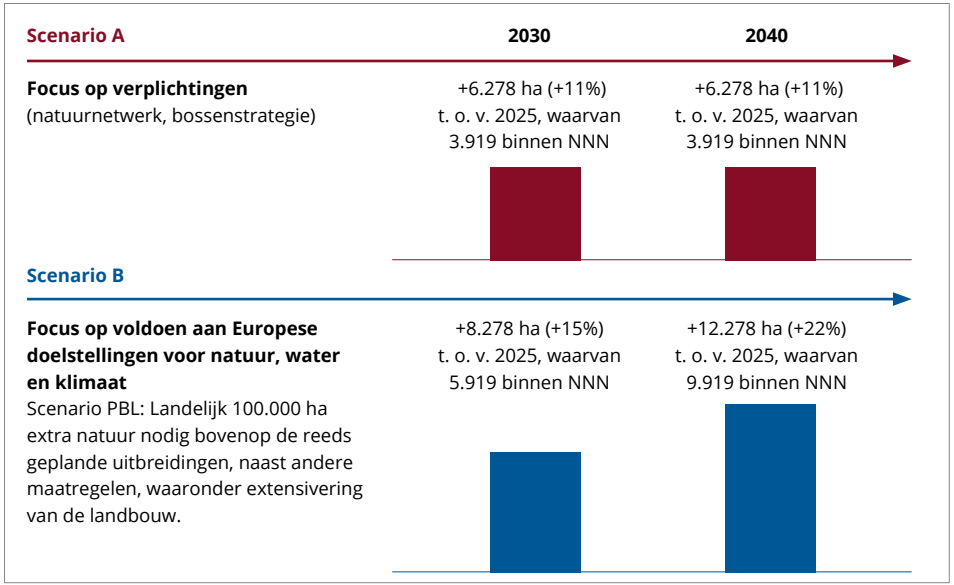


Figuur 27. Natuur: 16% van de oppervlakte van Overijssel (12,7% NNN/Natura 2000, 3,7% overig)

Verwachte vraag naar ruimte

Natuurnetwerk Nederland

Het Natuurnetwerk Nederland is een netwerk van bestaande en toekomstige natuurgebieden met als doel natuurgebieden beter te verbinden, zowel onderling als met het agrarisch gebied. Voor Overijssel zijn deze afspraken uitgewerkt in de Overijsselse Ontwikkelopgave Natura 2000 en het akkoord Samen Werkt Beter. Tot en met 2024 is in Overijssel 5.669 hectare (69%) van de inrichtingsambitie gerealiseerd. Tot 2030 resteert nog een restopgave van 2.530 hectare (31%).



Figuur 28.

Bossenstrategie

Het Rijk en de provincies hebben vanuit het Klimaatakkoord in 2020 de Bossenstrategie vastgesteld. Daarin is opgenomen dat er in Overijssel tot 2030 3.900 hectare extra bos gerealiseerd moet zijn. Tot en met 2024 is 3,9% van de Overijsselse doelstelling gehaald (152 hectare). Dat betekent dat in de periode van 2024 tot en met 2030 nog 96,1% van de doelstelling (3.748 hectare) moet worden gerealiseerd. Het lijkt onrealistisch dat de doelstelling in 2030 gehaald wordt.

Natuurherstelverordening

In 2024 is de Natuurherstelverordening (NHV) vastgesteld, die mogelijk leidt tot substantieel meer benodigde hectares natuur. De verordening is gericht op het behalen van de Europese doelen in 2030 en introduceert daarnaast nieuwe doelen, zoals het herstel van stedelijke en landbouwecosystemen. De huidige toestand van habitattypen en leefgebieden is onvoldoende bekend voor een regionale uitwerking, maar het is vrijwel zeker dat in de toekomst meer areaal nodig zal zijn om aan de opgave te voldoen.

Het PBL schetst in de rapportage *Landbouw- en natuurverkenning* (2025) meerdere scenario's over de toekomstige balans tussen natuur en landbouw. Scenario is gebaseerd op het natuurinclusieve scenario van het PBL, waarin de nadruk ligt op extensievere vormen van landbouw die verweven zijn met natuur via brede toepassing van agrarisch natuurbeheer en groenblauwe dooradering. In dit scenario schat het PBL dat landelijk 100.000 hectare extra natuur nodig is om te voldoen aan de Europese doelstellingen, naast andere maatregelen, waaronder extensivering van de landbouw. Voor Overijssel is dit omgerekend op basis van dezelfde verdeelsleutel als in de bossenstrategie en de uitbreiding van het NNN.

Handelingsperspectieven

Provincies hebben de taak om maatregelen te nemen om dier- en plantensoorten die van nature voorkomen in Nederland uit de Habitatrichtlijn te behouden of een gunstige staat van instandhouding te herstellen. Ook moeten zij de biotopen en leefgebieden van alle van nature in Nederland voorkomende vogels beschermen, instandhouden of herstellen. Om de doelen te halen, is het nodig om de kwaliteit van bestaande natuur te verhogen, naast het toevoegen van extra hectares natuur. Dit kan bijvoorbeeld door stikstofdepositie en de negatieve effecten van andere drukfactoren, zoals recreatie, visserij, exoten, verdroging en klimaatverandering, te verminderen en het beheer te optimaliseren (WUR & Sovon, 2022).

Bronnen

Van Hinsberg, A., van Egmond, P., Pouwels, R., Dirkx, G. H. P.,. Breman, B. C. (2020). Referentiescenario's Natuur: Tussenrapportage Natuurverkenning 2050.

IPO, LVVN. BIJ12. (2025). Elfde Voortgangsrapportage Natuur: Natuur in Nederland. Stand van zaken eind 2024. https://www.bij12.nl/onderwerp/natuurinformatie/voortgangsrapportage-natuur

Planbureau voor de Leefomgeving. (2025). Landbouw en natuurverkenning: Naar een nieuwe balans tussen landbouw en natuur in 2050. PBL. https://www.pbl.nl/system/files/document/2025-10/pbl-2025-landbouw-en-natuurverkenning-5076-2.pdf

Stichting Deltaplan Biodiversiteitsherstel. (2022). Aanvalsplan landschap: Realisatie van 10% groenblauwe dooradering. https://www.samenvoorbiodiversiteit.nl/aanvalsplan-landschapselementen/aanvalsplan-landschap.pdf

WUR & Sovon (2022). Benodigde oppervlakte extra natuur voor de Natura 2000-doelen: Quick scan in het kader van het NPLG, Wageningen: Wageningen University. Research; Nijmegen: Sovon Vogelonderzoek Nederland.

Ruimte voor water

Ruimte voor water is van groot belang voor veiligheid, klimaatadaptatie en een gezonde leefomgeving. Door klimaatverandering krijgen we vaker te maken met extreme neerslag (wateroverlast) én langdurige droogte (watertekort). Maatregelen om ons aan te passen aan hitte, droogte en wateroverlast zorgen voor een toename in de vraag naar ruimte.

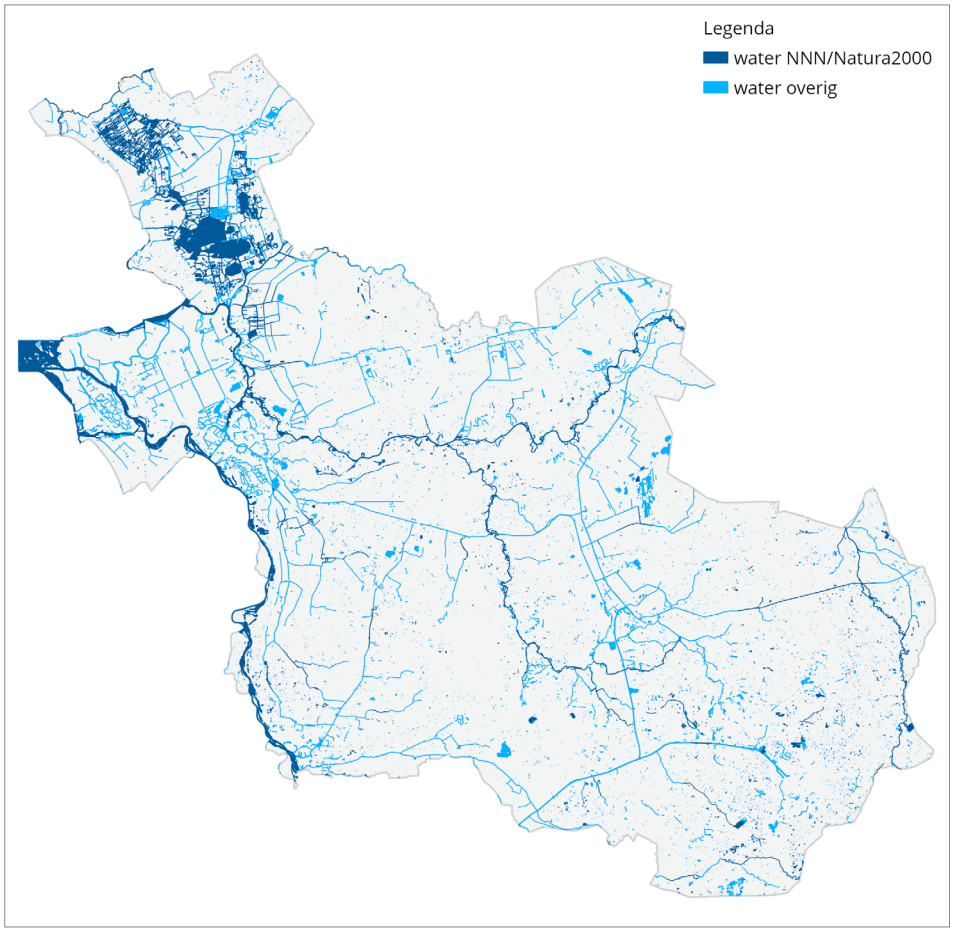
Kwantitatieve doelen en opgaven

Voor water zijn geen kwantitatieve doelen of opgaven in oppervlakte vastgesteld. Door klimaatverandering neemt de kans op extreme neerslag toe, maar ook op langere periodes van droogte. Dit vraagt om maatregelen voor dijkversterking, rivierverruiming en waterberging. Deze maatregelen hebben grote ruimtelijke gevolgen.

Gebiedsspecifieke beleidskeuzes kunnen ertoe leiden dat andere ambities in een gebied niet gerealiseerd kunnen worden. Door de toenemende drinkwatervraag worden bijvoorbeeld nieuwe grondwaterbeschermingsgebieden aangewezen, die een beperking opleggen aan andere functies in de winningsgebieden. Ook reserveringen voor waterveiligheid en het beperken van wateroverlast kunnen restricties opleggen aan andere functies.

Scenario's

Op het gebied van water is de komende jaren nog veel ruimte nodig, maar de doelstellingen in het beleid zijn hiervoor niet kwantitatief uitgedrukt. We maken een schatting dat er in de scenario's A en B respectievelijk 5% en 10% meer ruimte nodig zal zijn dan nu, afhankelijk van de gekozen koers: uitgaan van de capaciteit van het huidige watersysteem of kiezen voor een robuustere inrichting van het watersysteem.



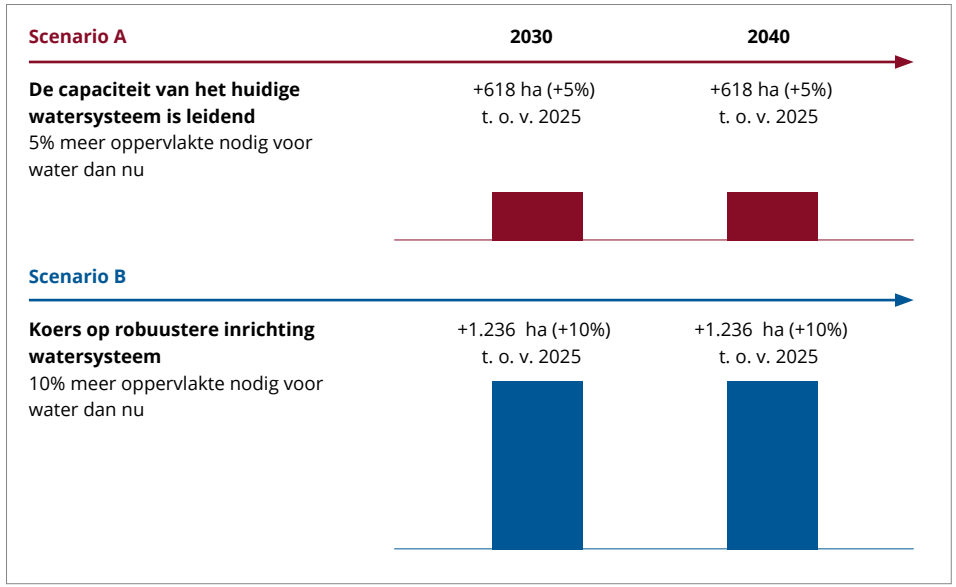
Figuur 29. Water: 4% van de oppervlakte van Overijssel (2,2% NNN/Natura 2000, 1,4% overig)

Verwachte vraag naar ruimte

Voor een duurzame en hoogwaardige toekomst van de fysieke leefomgeving kunnen ruimte en water niet zonder elkaar. Water vraagt ruimte, en ruimtelijke kwaliteit kan niet zonder water. Het belang van water in relatie tot de beschikbare ruimte is in de Omgevingsvisie opgenomen met het principe om water en bodem sturend te laten zijn bij ruimtelijke ontwikkelingen. Dat betekent dat ruimtelijke ontwikkelingen, zoals woningbouw en infrastructuur, moeten worden aangepast aan de waterhuishouding, in plaats van andersom.
Binnen het Nationale Deltaprogramma, dat sinds 2012 is opgenomen in de Waterwet, wordt gewerkt aan een klimaatbestendig Nederland. Het Deltaprogramma kent drie thema's:

- *Waterveiligheid*: beperken van overstromingen door dijkversterking en ruimte voor de rivier[12]
- *Zoetwater*: projecten die zorgen voor voldoende zoetwater, nu en in de toekomst.
- *Ruimtelijke adaptatie*: zorgen voor een inrichting die de gevolgen van klimaatverandering (hitte, droogte, wateroverlast en de gevolgen van overstromingen) goed kan opvangen.

[12] De genoemde opgaven voor waterveiligheid vinden vooral in het westelijk deel van de provincie plaats, langs de rivieren IJssel, Zwarte Water en Vecht. Voor Ruimte voor de Rivier 2.0 worden meestromende nevengeulen aangelegd die gebruikt worden als piekberging. Zoals de dijkverlegging van de IJsseldijk bij Paddenpol en op plaatsen langs de Vecht.



Figuur 30

De ruimtevraag van water moet bij ruimtelijke ontwikkelingen een plek krijgen. Het is momenteel niet goed aan te geven hoeveel ruimte dit zal vragen. In de scenario's wordt uitgegaan van een directe ruimtevraag van 5% tot 10% van de huidige oppervlakte van water, vergelijkbaar met een schatting die Zuid-Holland heeft gemaakt op basis van een studie van Wageningen University & Research (2019).

Handelingsperspectieven

De provincie moet bestuurlijke afwegingen en keuzes maken waar en wanneer zij water en bodem sturend laat zijn bij ruimtelijke ontwikkelingen. Soms zijn bepaalde functies op een plek niet mogelijk, omdat er niet voldoende water beschikbaar is of de effecten van de klimaatverandering niet voldoende kunnen worden opgevangen. Het kan ook betekenen dat het ontwerp aangepast of de locatie heroverwogen moet worden. Voor bestaande functies geldt dat we in sommige gevallen meer overlast moeten accepteren of de huidige situatie moeten aanpassen of omvormen.

Bronnen

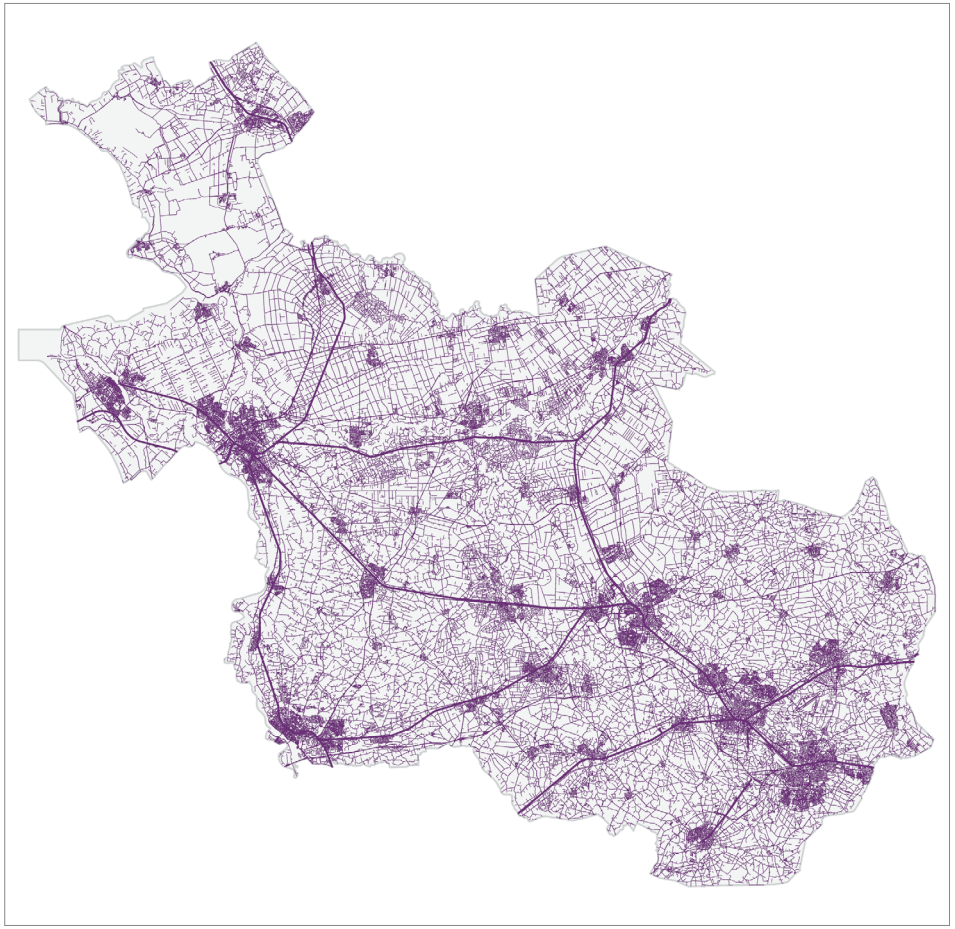
Nationaal Deltaprogramma. Geraadpleegd op 2 april 2026, van Home. Deltaprogramma

Kamerbrief over rol Water en Bodem bij ruimtelijke ordening Kamerbrief over rol Water en Bodem bij ruimtelijke ordening. Kamerstuk. Rijksoverheid.nl

Wageningen University and Research, 2019. Een natuurlijker toekomst voor Nederland in 2120.

Ruimte voor mobiliteit

De verwachting is dat het ruimtegebruik voor mobiliteit en bereikbaarheid in de toekomst aanzienlijk zal veranderen. Maar dan gaat het vooral om de inrichting van die ruimte. Er zijn geen studies of modellen die aangeven of we daar meer of minder ruimte voor nodig hebben. Hoewel de behoefte aan verplaatsingen toeneemt, is het doel om het fysieke ruimtebeslag van auto's te verminderen ten gunste van leefbaarheid, groen en wonen. Concreet betekent dit minder ruimte voor de auto ten gunste van meer ruimte voor bijvoorbeeld hoogwaardig openbaar vervoer, fietsinfrastructuur en laadinfrastructuur voor elektrische voertuigen.



Figuur 31. Mobiliteit: 5% van de oppervlakte van Overijssel

Ruimte voor defensie

De directe huidige ruimtebehoefte van defensie (denk aan munitiedepot in Staphorst, brandstofdepot in Markelo) is relatief klein. Daarom wordt deze ruimtebehoefte niet in scenario's uitgewerkt. In het Nationaal Programma Ruimte voor Defensie is vastgelegd dat de bestaande ruimte voor het munitiedepot in Staphorst (15 hectare) wordt uitgebreid, wat een functieverandering van 44 hectare natuur en 12 hectare agrarische grond vraagt. De behoefte aan luchtruimte kan een groter effect hebben, omdat de aangewezen laagvlieggebieden beperkingen opleggen aan bepaalde vormen van grondgebruik, zoals uitbreidingslocaties of weidevogelgebieden. De ruimtebehoefte van defensie is afhankelijk van geopolitieke ontwikkelingen. Mogelijk zal in de toekomst meer ruimte nodig zijn.

2.4 Meervoudig ruimtegebruik: casussen uit Overijssel

Het voorgaande deel ging in op het ruimtegebruik per thema. Echter, het is ook mogelijk om meerdere functies te combineren binnen dezelfde ruimte. Dit zogenaamde meervoudig ruimtegebruik kan tot stand komen door fysieke functies te combineren door bijvoorbeeld te stapelen of te verweven, of door een ruimte op verschillende momenten voor verschillende functies te gebruiken. Hiermee draagt meervoudig ruimtegebruik bij aan meerdere doelen: het oplossen van ruimtegebrek en het creëren van een duurzamere en meer leefbare omgeving.

Meervoudig ruimtegebruik komt soms spontaan tot stand, bijvoorbeeld in oudere buurten in de stedelijke omgeving of wanneer functies die van nature makkelijk met elkaar combineren, elkaar aanvullen. Denk aan het combineren van groen (zoals bomen) met sport- en speelvoorzieningen in woonwijken, of de integratie van wandel- en fietspaden in natuurgebieden. Maar ook bij nieuwe ontwikkelingen kan het actief worden ingezet om de toenemende vraag naar ruimte te beantwoorden. Meervoudig ruimtegebruik biedt niet alleen kansen, maar ook knelpunten, zoals conflicten tussen verschillende functies en beperkingen in de bestaande infrastructuur.

In deze paragraaf worden twee casussen gepresenteerd. De eerste casus gaat in op meervoudig ruimtegebruik in de stedelijke omgeving: de spoorzone Hengelo-Enschede (SHE). De tweede casus gaat in op meervoudig ruimtegebruik in het landelijk gebied: het combineren van landbouw en natuur. Deze casussen illustreren de kansen en uitdagingen bij meervoudig ruimtegebruik in Overijssel en bieden inzicht in hoe het combineren van verschillende functies binnen dezelfde ruimte in de praktijk kan functioneren.



Spoorzone Hengelo-Enschede: kansen en knelpunten bij meervoudig ruimtegebruik

De spoorzone Hengelo-Enschede omvat als gebied de stations van Hengelo en Enschede, het Kennispark Twente en een aantal recreatieve en landschappelijke zones zoals het Kristalbad, het Urban Park en het Abraham Ledeboerpark. Ook sluit het aan op de corridor Zwolle-Münster. Het verbindt de twee steden tot een samenhangend geheel en vormt hiermee een belangrijk onderdeel van de bredere verstedelijkingsstrategie voor Twente.

Het concept van de SHE is ontstaan vanuit de ambitie van de gemeenten Hengelo en Enschede om de stedelijke kracht van de regio te versterken, om zo problemen als dubbele vergrijzing en het vertrek van hoogopgeleiden naar andere regio's (braindrain) aan te pakken. Een belangrijk succes is het aanwijzen van het gebied door het Rijk als verstedelijkingsgebied wat de mogelijkheid biedt voor een 'schaalsprong'. Dit betekent ruimte voor 30.000 nieuwe woningen en circa 30.000 arbeidsplaatsen tot 2050, met voorzieningen die talentbinding, innovatiekracht en internationale zichtbaarheid ondersteunen.

Kansen bij meervoudig ruimtegebruik

Enschede en Hengelo zien in dit grote en gevarieerde gebied veel kansen voor slimme stedelijke verdichting waarbij wonen, werken, groen en recreatie in elkaar overlopen. De al bestaande groenblauwe netwerken[13] voegen waarde toe op het gebied van recreatie, waterhuishouding, biodiversiteit en het verminderen van hittestress. De hoge stedelijke dichtheden rond de stations en andere knooppunten stimuleren het gebruik van het OV, de fiets en wandelroutes, wat de verkeersdruk vermindert.

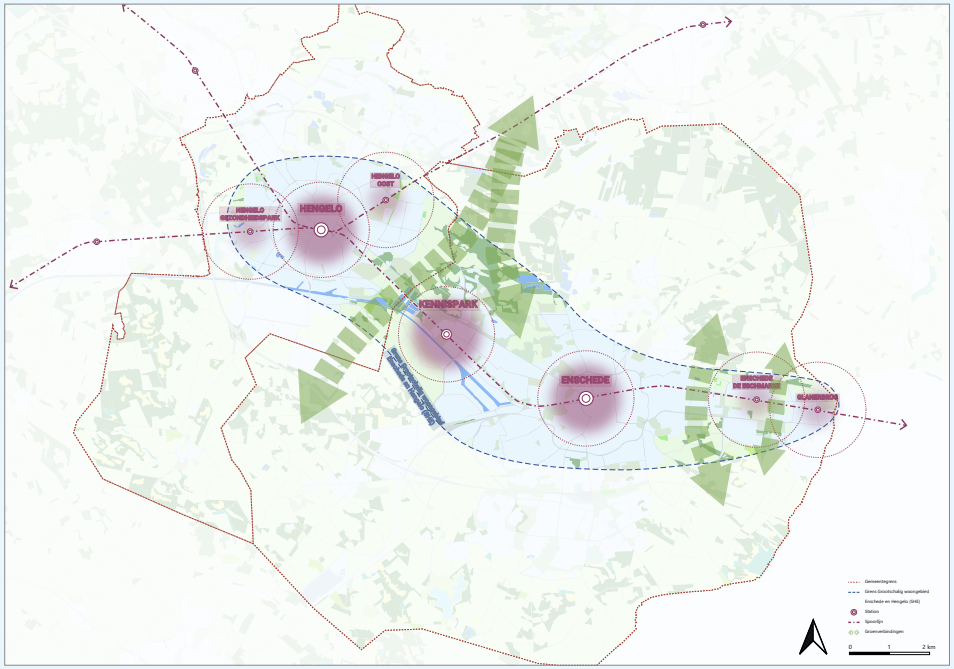
Deze benadering van slimme stedelijke verdichting kan vervolgens weer worden gecombineerd met investeringen in woon-werkconcepten en topwerklocaties die weer gebruikmaken van de hoge stedelijke dichtheden. De gemeenten geloven dat het slimme ruimtegebruik leidt tot het behouden en binden van talent en het tegengaan van braindrain en zelfs tot het stimuleren van braingain.

Knelpunten bij meervoudig ruimtegebruik

Een gebiedsproces kent altijd uitdagingen waarvan sommige nog worden versterkt door de focus op slim en meervoudig ruimtegebruik.

Hogere dichtheden in het gebied vragen om extra investeringen in energievoorziening, slimme netwerken en mobiliteit om stedelijke groei mogelijk te maken zonder overbelasting van de infrastructuur. Daarnaast neemt de druk op de ruimte en ecologische waarden toe.

De integratie van klimaatadaptatie in deze gebiedsontwikkeling vormt een aanvullende uitdaging. Het gebied is kwetsbaar voor wateroverlast en de planontwikkeling moet rekening houden met de beschikbaarheid van groenblauwe structuren die dit tegen kunnen gaan. Het creëren van een klimaatbestendige stedelijke omgeving, vooral bij de dichtbebouwde stationsgebieden, vraagt om een doordachte benadering van waterbeheer en het integreren van natuur in de stedelijke ruimte, om zo negatieve gevolgen van klimaatverandering te voorkomen.



Figuur 32. Visiekaart Spoorzone Hengelo Enschede

Bronnen

Gemeente Enschede (2021). [Transcriptie interview document]
Gemeente Hengelo (2021). [Transcriptie interview document]
Gemeente Enschede, Gemeente Hengelo (2021). *Visie Spoorzone Hengelo. Enschede.*
Gemeente Hengelo, Gemeente Enschede (2021). *Spoorzone Hengelo Enschede ontwikkelstrategie.*
Gemeente Enschede (2021). *Raadsvoorstel SHE 2200118566 aangepast 2103.pdf.*

[13] Een groenblauw netwerk bestaat uit groene en blauwe delen in het landschap die samen zorgen voor een gezonde en duurzame omgeving. Groene delen kunnen bijvoorbeeld parken of groene daken zijn en blauwe delen zijn wateren zoals vijvers en sloten.

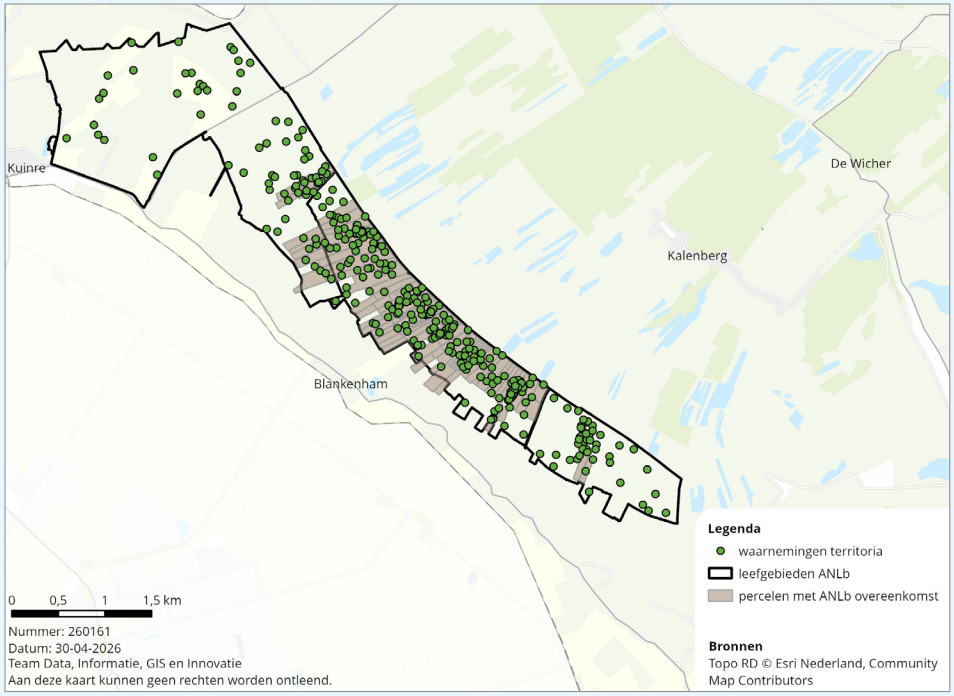
Meervoudig ruimtegebruik: combineren van landbouw en natuur

Landbouw en natuur staan vaak tegenover elkaar: het één gaat ten koste van het ander. Maar er zijn ook mogelijkheden om landbouw en natuur juist met elkaar te verbinden. Soms is landbouwgrond zelfs noodzakelijk voor natuur: een groot aantal soorten planten en dieren is afhankelijk van het agrarisch gebied voor hun voortbestaan. Een meer natuurinclusieve manier van agrarisch ondernemen levert een belangrijke bijdrage aan de instandhouding en versterking van de biodiversiteit. En het potentieel is groot: ongeveer 190.000 hectare van Overijssel – meer dan 70% van de totale oppervlakte van Overijssel – bestaat uit landbouwgrond.

De overheid stimuleert de combinatie van agrarisch ondernemen met natuurbeheer via het subsidiestelsel Agrarisch Natuur-en Landschapsbeheer (ANLb). Agrarisch grondgebruikers krijgen een financiële vergoeding om hun grond zo te beheren dat de leefgebieden van beschermde planten- en diersoorten in stand worden gehouden of verbeteren. Het subsidiestelsel ANLb kan daarmee een bijdrage leveren aan een meer natuurinclusieve en duurzame manier van agrarisch ondernemen – en een veranderende landbouw.

In 2024 werd in Overijssel via de ANLb-regeling ruim 6.500 hectare leefgebied (3,4% van het landbouwareaal) voor planten en diersoorten in boerenland beheerd via zogenaamde agrarische collectieven – een organisatie van agrariërs en andere grondgebruikers.
Een voorbeeld van een gebied in Overijssel waar boeren werken aan natuurbeheer op landbouwgrond, is de polder Blankenham in de kop van Overijssel. Deze polder is in het provinciale Natuurbeheerplan aangewezen als leefgebied open grasland voor met name broedende weidevogels. Het beheer van de ANLb-pakketten die hier zijn afgesloten is hierop gericht. Uit resultaten van de vogelmonitoring van Sovon blijkt dat er in dit gebied een grote verscheidenheid aan weidevogels voorkomt – overigens zowel op percelen met als zonder financiering vanuit ANLb (zie figuur 33). Hoewel de relatie tussen de stand van weidevogels en beheermaatregelen moeilijk vast te stellen is, laat dit voorbeeld in de polder Blankenham zien dat er in dit gebied meer weidevogels zijn waargenomen op percelen waar pakketten zijn afgesloten en dat agrarisch ondernemen en natuurbeheer goed te combineren zijn.

Het verbinden van landbouw en natuur via agrarisch natuurbeheer is ook de komende jaren een belangrijk onderdeel van het Rijksbeleid (zie kamerbrief van 27 maart 2026). Het kabinet wil boeren langjarig ondersteunen bij het treffen van effectieve natuurmaatregelen. Er wordt de komende jaren fors extra geld beschikbaar gesteld voor uitbreiding van het aantal hectares en ook een verschuiving naar meer intensieve natuurbeheerpakketten, die meer ingrijpend zijn voor de agrarische bedrijfsvoering (zie contourenbrief agrarisch natuurbeheer



Figuur 33. Vogelwaarnemingen op en buiten percelen met een ANLb-overeenkomst binnen de begrenzing leefgebied open grasland in de polder Blankenham (Brinkman, 2025)

van 29 november 2024). Deze structurele landelijke middelen voor Agrarisch Natuurbeheer werken ook door in Overijssel. Een voorbeeld daarvan is het Aanvalsplan Grutto, gericht op het keren van de afname van weidevogels, en de grutto in het bijzonder. De provincie Overijssel heeft onlangs 4 miljoen van het Rijk gekregen om het leefgebied van de grutto te versterken.

Bronnen

IPO en LVVN (2025). Elfde Voortgangsrapportage Natuur, Den Haag.
Brinkman C. (2025). ANLb-monitoring in Noordwest-Overijssel en Staphorst in 2025. Sovon-rapport 2025/12. Sovon Vogelonderzoek Nederland, Nijmegen.
https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2026/03/27/samenhangende-aanpak-land-bouw-natuur-en-stikstof
4 miljoen euro van Rijk voor leefgebied grutto in Overijssel. Provincie Overijssel
Kamerbrief over contouren Agrarisch natuurbeheer: https://open.overheid.nl/documenten/6a3d40d0-d24d-41a2-ab15-2fe1c3b8906a/file

2.5 Het belang van sociale kwaliteit in de leefomgeving

Door: Dr. Karin Dijkstra, Lector Gezondheidsbevordering in de Leefomgeving, Hogeschool Saxion

De aandacht voor de leefomgeving richt zich in beleid en ruimtelijke ontwikkeling vaak op fysieke opgaven, zoals woningbouw, natuur, energie en water. Deze opgaven vragen steeds meer ruimte en stellen ons voor scherpe keuzes. Daarbij is het belangrijk om bij het maken van deze keuzes oog te houden voor het belang van sociale kwaliteit in de leefomgeving. Sociale kwaliteit gaat over de mate waarin de fysieke leefomgeving ontmoeting, verbondenheid en deelname aan de samenleving ondersteunt. Het gaat om vragen als: voelen mensen zich thuis, kunnen zij meedoen en komen zij elkaar tegen in het dagelijks leven? Op het niveau van wijken en dorpen komen ruimtelijke en sociale opgaven samen. Hier raken keuzes over woningbouw, vergroening en mobiliteit direct aan gezondheid, zowel fysiek, mentaal als sociaal.

Ruimtelijke keuzes hebben directe effecten op inwoners. De inrichting van straten, pleinen, groen en voorzieningen beïnvloedt hoe mensen zich bewegen, elkaar ontmoeten en hun omgeving ervaren. Onderzoek laat zien dat sociale verbondenheid samenhangt met een betere mentale en fysieke gezondheid, minder eenzaamheid en meer onderling vertrouwen. Vooral in wijken met sociaaleconomische kwetsbaarheid kunnen sterke sociale netwerken en toegankelijke ontmoetingsplekken bijdragen aan het verkleinen van gezondheidsverschillen. In een context van toenemende druk op de ruimte is aandacht voor sociale kwaliteit van belang. Ruimteclaims vanuit wonen, energie, natuur en economie concurreren met elkaar, waardoor de neiging kan ontstaan om te sturen op functies en efficiënt ruimtegebruik. Dit kan ertoe leiden dat de gebruikswaarde van plekken voor inwoners, zoals mogelijkheden voor ontmoeting en bewegen, onder druk komt te staan. Tegelijkertijd blijkt uit onderzoek onder inwoners dat aspecten als een gezonde en veilige leefomgeving, groen en leefbaarheid als zeer belangrijk worden ervaren.

Sociale kwaliteit is zichtbaar in alledaagse plekken: het park om de hoek, een plein, een wandelroute of een buurtvoorziening. De inrichting van deze plekken maakt verschil. Factoren zoals toegankelijkheid, nabijheid, overzicht en verblijfskwaliteit bepalen of mensen elkaar daadwerkelijk ontmoeten en of een plek gebruikt wordt. Daarmee vormt sociale kwaliteit geen afzonderlijke opgave, maar een dimensie die in alle ruimtelijke keuzes meespeelt. Sociale kwaliteit is een voorwaarde voor een leefomgeving die niet alleen functioneel, maar ook leefbaar en toekomstbestendig is.



Het meenemen van sociale kwaliteit in een context van ruimtedruk kan als volgt worden opgepakt:

- **Neem sociale kwaliteit expliciet mee in ruimtelijke afwegingen**
  Weeg naast ruimtegebruik en functies ook de bijdrage van plannen aan ontmoeting, inclusie en leefbaarheid.
- **Ontwerp voor gebruik en ontmoeting**
  Zorg dat de inrichting van publieke ruimte uitnodigt tot verblijf en contact, bijvoorbeeld door toegankelijk groen, zitplekken en logische routes.
- **Sluit aan bij de leefwereld van inwoners**
  Betrek bewoners en lokale initiatieven vroegtijdig, zodat plannen beter aansluiten bij hoe plekken daadwerkelijk worden gebruikt.

2.6 Inwoners aan het woord over hun leefomgeving

De toenemende druk op de ruimte vraagt keuzes die direct invloed hebben op de leefomgeving van de Overijsselse inwoners. Daarom is het belangrijk om ook hen aan het woord te laten. In het inwonersonderzoek vragen wij de Overijsselaars welke aspecten zij in hun leefomgeving het meest waarderen en hoe zij deze prioriteren. Daarnaast vragen we ze naar hun mening over verschillende ruimtelijke dilemma's. Dit levert een duidelijk beeld op van wat Overijsselaars belangrijk vinden.

Prioritering

Welke aspecten uit onze leefomgeving vindt de Overijsselaar belangrijk en in welke volgorde prioriteren zij deze?

Gezonde en veilige leefomgeving krijgen prioriteit

Overijsselaars hechten veel waarde aan basisvoorwaarden van de leefomgeving. Aan onderwerpen als drinkwaterkwaliteit, een gezonde en veilige leefomgeving, groen in stad en buurt. Ook voldoende en passend woningaanbod wordt heel belangrijk gevonden. Economische thema's, zoals een sterke landbouwsector en duurzame bedrijventerreinen, vinden onze inwoners minder belangrijk. Dit geldt ook voor duurzame energie en hernieuwbare energie.

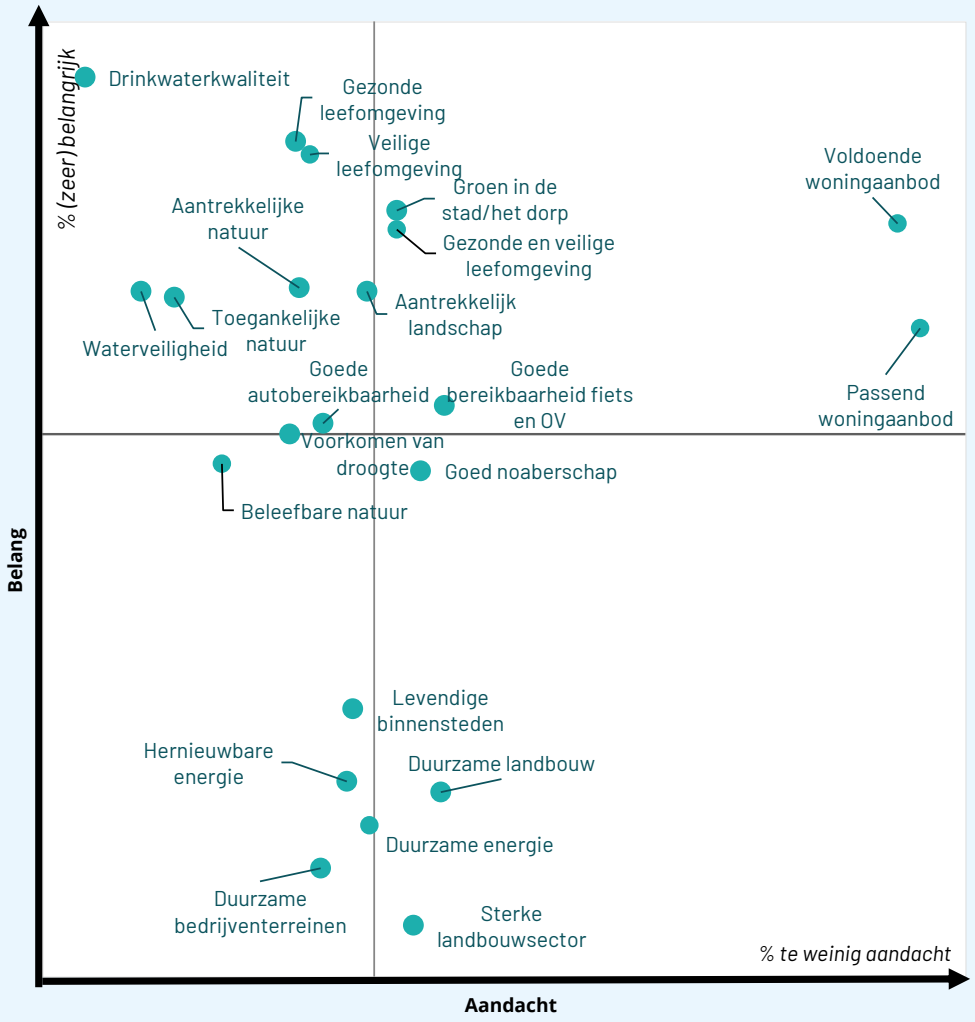
Woonomgeving bepalend voor prioriteiten

Waar iemand woont, speelt een grote rol in wat hij of zij belangrijk vindt. Inwoners van de stad geven vooral prioriteit aan goede bereikbaarheid met de fiets en openbaar vervoer, voldoende woningen en levendige binnensteden. Deze groep vindt de landbouwsector minder belangrijk dan inwoners uit minder stedelijke gebieden. Op het platteland hecht men juist meer waarde aan een sterke landbouwsector en goed noaberschap.

Politieke voorkeur beïnvloedt keuzes

Er zijn duidelijke verschillen tussen groepen kiezers van verschillende politieke stromingen in wat zij belangrijk vinden voor hun leefomgeving. Links-progressieve kiezers vinden duurzaamheid en bereikbaarheid per fiets en openbaar vervoer belangrijk, terwijl centrum-rechtse en rechts-conservatieve kiezers meer belang hechten aan autobereikbaarheid, noaberschap en de landbouwsector.

Indeling politieke voorkeur
Links-progressief: GL-PvdA, D66, PvdD, Volt, SP, DENK, 50plus
Centrum-rechts: VVD, CDA, CU
Rechts-conservatief: PVV, FvD, JA21, BBB, SGP



Figuur 34. Prioriteitenmatrix

Leeswijzer matrix
De matrix zet het belang dat inwoners hechten aan aspecten van de woonomgeving af tegen de ingeschatte mate van aandacht die de overheid hiervoor heeft.

Kwadrant linksboven:	inwoners vinden dit relatief belangrijk, en er is relatief veel aandacht voor
Kwadrant rechtsboven:	inwoners vinden dit relatief belangrijk, maar er is relatief weinig aandacht voor
Kwadrant linksonder:	inwoners vinden dit relatief minder belangrijk, maar er is relatief veel aandacht voor
Kwadrant rechtsonder:	inwoners vinden dit relatief minder belangrijk, en er is relatief minder aandacht voor

NB: de indeling in kwadranten houdt geen waardeoordeel in. Ze zijn alleen bedoeld om de relatieve verschillen zichtbaar te maken.

De Prioriteitenmatrix geeft aan of de onderwerpen waar inwoners belang aan hechten volgens hen ook voldoende aandacht krijgen van de overheid.

Grootste opgave ligt bij woningaanbod
Volgens inwoners krijgt het woningaanbod op dit moment te weinig aandacht, terwijl zij het wel als een zeer belangrijk thema zien. Het gaat hier zowel om voldoende als passend woningaanbod. Het is daarmee hét onderwerp waar volgens hen de grootste extra inzet nodig is.

Overijsselaars vinden dat de overheid voldoende aandacht heeft voor thema's als waterveiligheid, bereikbaarheid, toegankelijke natuur en drinkwaterkwaliteit. Hier sluit de huidige aandacht van de overheid goed aan bij de behoefte. Op het gebied van bereikbaarheid lijkt de door inwoners ervaren focus van het beleid niet volledig aan te sluiten bij de prioriteiten van de inwoners. Hoewel de bereikbaarheid per fiets en openbaar vervoer door inwoners belangrijker wordt gevonden dan de autobereikbaarheid, krijgt de bereikbaarheid per fiets en openbaar vervoer volgens hen minder aandacht.

Afweging dillema's
Naast prioritering van aspecten in de leefomgeving, is de Overijsselaars een aantal ruimtelijke dilemma's voorgelegd. Bijvoorbeeld over wonen, landschap, energie en mobiliteit.

Voorkeur voor leefkwaliteit boven economische groei
Veel inwoners van Overijssel vinden schone lucht, rust en woongenot belangrijker dan economische groei of meer toerisme. Ook willen de meesten dat gebouwen met cultuurhistorische waarde behouden blijven. Daarnaast is er brede steun voor een autoluw stadscentrum, waarbij mensen aan de rand van de stad overstappen op openbaar vervoer of deelfietsen.

Breed draagvlak voor nieuwbouw ondanks extra energie-infrastructuur
Er is brede steun voor de bouw van woningen, bedrijven en scholen, ook als dat betekent dat er extra energievoorzieningen in de eigen buurt nodig zijn zoals grote batterijen, transformatorstations en hoogspanningsleidingen.

Verdeeldheid over landbouw en landschap
Inwoners zijn verdeeld over het gebruik van landbouwgrond. Een kleine meerderheid vindt dat deze grond ook gebruikt mag worden voor natuur of zonneparken, terwijl vier op de tien inwoners kiezen voor exclusief agrarisch gebruik.

Tegelijkertijd wil men het landschap beschermen tegen grote logistieke bedrijven, maar vindt een meerderheid dat nieuwbouw buiten de kernen mag plaatsvinden om dorpen en steden leefbaar te houden. Bewoners geven dus voorkeur aan wonen boven landschap, maar aan landschap boven logistieke bedrijven.

Tegenstrijdige wensen rond energietransitie
Ook de energietransitie zorgt voor verdeeldheid. Vier op de tien Overijsselaars vindt dat CO_2-doelen snel gehaald moeten worden, ook al leidt dit tot extra windmolens, transformatorstations en hoogspanningsleidingen in de buurt. Een even groot deel van de inwoners is juist tegen de plaatsing van extra windmolens of hoogspanningsleidingen in hun buurt. Wel hebben inwoners een lichte voorkeur voor het clusteren van windmolens in plaats van ze verspreid neer te zetten.

Dataverzameling
De vragenlijst is uitgezet in het I&O Research Panel en kon worden ingevuld tussen 13 en 22 februari 2026. Er is één herinneringsmail gestuurd. In totaal hebben 1.681 inwoners van de provincie Overijssel deelgenomen, een respons van 56 procent.
De data zijn gewogen op de volgende achtergrondkenmerken: leeftijd, geslacht, opleiding, migratieachtergrond, stemgedrag bij de Tweede Kamerverkiezingen in oktober 2025 en regio (Twente en West-Overijssel). De weging is uitgevoerd conform de richtlijnen van de Gouden Standaard. De verhoudingen in de steekproef op deze achtergrondkenmerken komen overeen met de werkelijke verhoudingen in de Overijsselse bevolking van 18 jaar en ouder.

Het rapport 'Inwonersenquête Leefomgeving Overijssel' is **hier** beschikbaar

Bijlagen

Huidig ruimtegebruik

Figuur 1a Bronnen huidig ruimtegebruik

Wonen	Basisregistratie Topografie (BRT, juni 2025)
Bedrijventerreinen	Integraal Bedrijventerreinen Informatie Systeem (IBIS, januari 2025)
Landbouw	Basisregistratie Percelen (mei 2024)
Energie: windturbines	ESRI Nederland (januari 2026, Windturbines. Overzicht). Oppervlakte berekend met straal 400 meter
Energie: zonneparken	Basisregistratie Topografie. functioneel gebied (BRT, december 2025)
Natuur en water: NNN en Natura 2000	Provincie Overijsel
Natuur: overig	Basisregistratie Topografie (BRT, juni 2025)
Water: overig	Basisregistratie Topografie (BRT, juni 2025)
Mobiliteit	Basisregistratie Topografie (BRT, juni 2025)
Bebouwing buitengebied	Basisregistratie Grootschalige Topografie (BGT, juni 2025)

Figuur 2a Huidig ruimtegebruik, ha

Functie	Oppervlakte	Subcategorie	Oppervlakte subcategorie
Wonen bebouwde kom	26.062		
Bedrijventerrein	8.362		
Landbouw	191.133	veehouderij	171.984
		akkerbouw	18.725
		glastuinbouw	424
Energie (zonneparken)	481		
Mobiliteit	17.325		
Water	12.356	NNN	7.539
		water overig	4.817
Natuur	56.124	NNN/Natura 2000	43.451
		natuur overig	12.673
Overig	30.230	bebouwing buitengebied	16.227
		anders	14.003
Totaal	**342.074**		
Secundair: energie (windturbines)	*1.458*		
Secundair: NNN (op landbouwgrond)	*12.719*		

Wonen

Aannames voor het doorrekenen van de scenario's

Scenario A is gebaseerd op de volgende aannames:

- 31.745 nieuwe woningen in de periode 2025 t/m 2030, waarvan 12.698 (40%) gerealiseerd buiten bestaande woonkernen met bebouwingsdichtheid van 30 woningen/ ha (Vinex-dichtheid) en de rest binnenstedelijk,
- en nog 55.000 woningen in de periode 2031 t/m 2040, waarvan 22.000 (40%) gerealiseerd buiten bestaande woonkernen met bebouwingsdichtheid van 30 woningen/ ha (Vinex-dichtheid) en de rest binnenstedelijk.

Scenario B is gebaseerd op de volgende aannames:

- 31.745 nieuwe woningen in de periode 2025 t/m 2030, waarvan 12.698 (40%) gerealiseerd buiten bestaande woonkernen met bebouwingsdichtheid van 30 woningen/ ha (Vinex-dichtheid) en de rest binnenstedelijk,
- en nog 55.000 woningen in de periode 2031 t/m 2040, waarvan 33.000 (60%) gerealiseerd buiten bestaande woonkernen met bebouwingsdichtheid van 30 woningen/ ha (Vinex-dichtheid) en de rest binnenstedelijk.

Voor de periode t/m 2030 zijn beide scenario's gelijk: voor deze jaren liggen al veel bouwplannen waar aantallen, locaties en bebouwingsdichtheden zijn uitgewerkt. Er is ervan uitgegaan dat er 31.745 woningen in de periode 2025 t/m 2030 gerealiseerd zullen worden: dat is het aantal woningen dat nog nodig is om de doelstelling van 47.300 voor de periode 2022 t/m 2030 te halen. 40% van deze woningen zullen buitenstedelijk gerealiseerd worden: deze verhouding is afgeleid van de bestaande woningbouwplannen van de gemeenten. Voor de jaren daarna (tot en met 2040) blijft het aantal te realiseren woningen ook hetzelfde in beide scenario's: 55.000. Dit is ongeveer dezelfde doelstelling die ook voor de eerstkomende jaren wordt gehanteerd. De huidige doelstelling van 47.300 is namelijk als volgt verdeeld: 4.700 woningen jaarlijks in de periode 2022 t/m 2024 en 5.533 woningen jaarlijks in de periode 2025 t/m 2030, na herijking van de Woondeals.

Voor de jaren na 2030 is in scenario A uitgegaan van 60% woningen gerealiseerd binnen bestaande woonkernen en 40% erbuiten. In scenario B wordt het omgedraaid: 40% woningen binnen bestaande woonkernen en 60% erbuiten. Dit scenario is mogelijk als er wordt ingezet op het beschermen van de kwaliteit van de woonomgeving in bestaande steden en dorpen en snel meters maken.

Overwegingen bij vertaling woningbouwopgave naar ruimtevraag

Dit zijn de belangrijkste beleidsmatige overwegingen bij het maken van keuzes tussen binnenstedelijk en buitenstedelijk bouwen:

- Zuinig ruimtegebruik is één van de uitgangspunten van de Omgevingsvisie. Inbreiding gaat voor uitbreiding.
- Maar het realiseren van veel nieuwe woningen binnen bestaande steden en dorpen kan niet altijd. In de Omgevingsvisie is opgenomen dat het belangrijk is dat de kwaliteit van de woonomgeving wordt behouden. Er moet groen worden toegevoegd in steden en dorpen.
- In de Omgevingsvisie is als doel gesteld om te streven naar 'een gedifferentieerd aanbod aan woonmilieus en leefmilieus'. Daar horen ook uitbreidingslocaties bij.
- Er is een prominente plek voor uitbreidingsplannen in de bouwambitie van het Rijk (Coalitieakkoord 2026-2030) en de Woondeals. Uitbreidingsplannen lijken nog altijd de meest voor de hand liggende manier om snel meters te maken.
- Tegelijkertijd passen kleine binnenstedelijke woningen goed bij de demografische ontwikkelingen: het aantal kleine huishoudens en oudere inwoners neemt toe.

Bedrijventerreinen

Aannames voor het doorrekenen van de scenario's

Scenario A is gebaseerd op de volgende bron en aannames:

- De verwachte vraag naar extra ruimte voor bedrijventerreinen. Dit is gebaseerd op het onderzoek 'Behoefteraming bedrijventerreinen Overijssel' door Stec Groep in december 2022 ten behoeve van de programmeringsafspraken 2023-2026. In dit onderzoek is de behoefte geraamd voor de perioden 2023-2030 en 2031-2040 op basis van twee scenario's: EIB laag (behoedzaam) en EIB hoog (gunstig).
- Deze behoefteraming is vooral gebaseerd op de verwachte werkgelegenheidsontwikkeling van de verschillende sectoren die zich op de bedrijventerreinen bevinden. Hierbij is gekeken naar de regionalisering bedrijfstakramingen opgesteld door het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB) in 2022. Daarnaast is ook rekening gehouden met drie belangrijke trends en ontwikkelingen die impact hebben op de aard en omvang van de ruimtevraag naar bedrijventerreinen, die we als Provincie ook ondersteunen en aanjagen:
    - groeiende werkgelegenheid en concentratie van bedrijven die zich richten op het oplossen van maatschappelijke opgaven zoals energie en klimaat,
    - hardere stijging van ruimtegebruik ten opzichte van werkgelegenheid door digitalisering (robotisering en automatisering) en
    - faciliteren van bedrijvigheid ten behoeve van een circulaire economie.

- In de jaren 2023-2025 ligt de uitgifte van bedrijventerreinen in Overijssel dichter bij het EIB hoog scenario dan het EIB laag scenario. Daarom is voor prognoses 2025-2030 en 2025-2040 in dit rapport uitgegaan van scenario EIB hoog.
- Het gebruikte onderzoek door Stec laat de behoefteraming zien vanaf 2023. Voor de analyses in dit rapport zijn de hectares evenredig omgerekend naar de periode vanaf 2025.

Scenario B is gebaseerd op de volgende bron en aannames:

- In scenario B gaan we ervan uit dat de circulaire economie geen aanvullende ruimte vraagt op bedrijventerreinen. De aanvullende ruimtevraag voor de circulaire economie is wél inbegrepen in scenario A. Daarom wordt de berekende ruimtevraag voor de circulaire economie van de prognose van scenario A afgetrokken.
- De ruimtevraag voor circulaire economie is meegenomen in de behoefteraming van Stec op basis waarvan de prognose in scenario A is berekend, al is niet helemaal duidelijk om hoeveel hectare het gaat (dus welk deel van de ruimtevraag bestemd is voor circulaire economie).
- Om een inschatting te maken van de aanvullende ruimtevraag voor circulaire economie op Overijsselse bedrijventerreinen is gebruikgemaakt van het onderzoek 'Ruimte voor circulaire economie op bedrijventerreinen' door Stec Groep in juli 2025. In dit onderzoek is de aanvullende vraag naar bedrijventerreinen berekend als de transitie naar een circulaire economie doorzet. Het is niet duidelijk of deze berekende aanvullende ruimtevraag voor circulaire economie op Overijsselse bedrijventerrein gelijk is aan de hectares in de behoefteraming waar scenario A op gebaseerd is. We nemen aan dat dit zo is.
- De aanvullende ruimtevraag van circulaire economie is per provincie berekend voor de periode 2025-2050. Om de prognose voor scenario B te bepalen voor de periode 2025-2040 is de ruimtevraag naar verhouding omgerekend. Vervolgens is deze aanvullende ruimtevraag van de ruimtevraag uit scenario. afgehaald, om de ruimtevraag te bepalen als circulaire economie geen ruimte vraagt op bedrijventerreinen.

Landbouw

Aannames voor het doorrekenen van de scenario's

Tussen 2000 en 2025 is het landbouwareaal in Overijssel afgenomen van 24.337 ha tot 19.552 hectare (CBS). Dit gaat om een afname van zo'n 10% (jaarlijks 0,4%). Vanwege databeschikbaarheid is hier alleen de cultuurgrond meegenomen. Het CBS definieert cultuurgrond als volgt: 'Cultuurgrond is grond die, blijvend dan wel tijdelijk, deel uitmaakt van het bedrijf, en in hoofdzaak bestemd is voor het voortbrengen van landbouwproducten (akkerbouw, tuinbouw, veehouderij), met inbegrip van braakland en (tijdelijk) grasland.'

In de Omgevingsvisie wordt onderscheid gemaakt tussen landbouwgebieden met generieke kansen en opgaven en landbouwgebieden met gebiedsspecifieke kansen en opgaven. In scenario gaan we ervan uit dat het genoemde percentage in de toekomst alleen zal gelden voor gebieden met gebiedsspecifieke kansen en opgaven, terwijl landbouwgrond in de gebieden met generieke kansen en opgaven beschermd wordt. In scenario B laten we de gebieden met gebiedsspecifieke kansen en opgaven nog wat meer krimpen met (0,6%), omdat alle opgaven op het gebied van natuur, water en klimaat daar nu plaatsvinden.

Landbouw en natuur: verweven of gescheiden?

Het PBL schetst twee ontwikkelrichtingen die in vergelijkbare mate de doelen voor klimaat, waterkwaliteit en natuur binnen bereik brengen. In beide scenario's ziet Nederland er daarom over 25 jaar veel groener uit. Er zal meer natuur zijn, er zullen veel meer soorten duurzaam voorkomen, het water zal schoner zijn en er zijn meer extensief beheerde overgangsgebieden tussen landbouw en natuur. De weg er naartoe verschilt echter per scenario.

In het intensief-technologische scenario blijft een groot deel van de primaire landbouwproductie bestaan. Ongeveer een derde van het huidige landbouwareaal zal geheel of gedeeltelijk voor natuurdoeleinden worden gebruikt. Op 15 procent van dit areaal zal nog extensieve landbouw met een productiefunctie plaatsvinden. Met de rest van dit areaal zal – meer dan in het natuurinclusieve scenario – het netwerk van Nederlandse natuurgebieden aanzienlijk worden vergroot en versterkt. De geschetste scenario's zijn extremen, die ook deels naast elkaar kunnen bestaan.

In het intensief-technologische scenario wordt uitgegaan van een brede toepassing van techniek voor een zo schoon mogelijke landbouw. De landbouwproductie blijft in dit scenario zoveel mogelijk in stand. Dit wordt gecombineerd met omvangrijke uitbreiding, beheer en herstel van natuurgebieden. Ruimtelijke ordening wordt geoptimaliseerd naar landbouw en natuur. In het natuurinclusieve scenario ligt de nadruk op extensievere vormen van landbouw die verweven zijn met natuur door een brede toepassing van agrarisch natuurbeheer en groenblauwe dooradering. Er zal een grotere mate van circulariteit van nutriënten zijn.

Energie

Aannames voor het doorrekenen van de scenario's

Scenario's A en B zijn gebaseerd op de volgende aannames en afwegingen:

- De verwachte vraag naar elektriciteit. Uit de toekomstverkenning van de energievisie wordt geschat dat de vraag naar elektriciteit ligt tussen 34 en 42 PJ in 2050. Deze vraag is fors hoger dan het huidige gebruik van 22 PJ, wat voornamelijk komt door de omschakeling van fossiele energie naar hernieuwbare elektriciteit. Hier is gekozen voor de ingezette route van de energievisie.

- Keuze: elektriciteitsvraag in 2050 van 34 PJ
    - Om de opgave voor 2040 te kwantificeren is de overblijvende opgave voor de periode 2030-2050 (exclusief de ambitie voor zon op dak) door de helft gedeeld. Dit resulteert in een opgave van ongeveer 5 PJ per jaar.
- Aandeel zelfvoorziening. Momenteel is vastgesteld dat we de benodigde elektriciteit die we jaarlijks nodig hebben op eigen grondgebied willen opwekken. Dit is haalbaar omdat er in Overijssel voldoende potentie is (Energievisie, 2025). Keuze: 34 PJ opwekken op eigen grondgebied
- Energiemix: hoeveel van de verwachte opwek van elektriciteit gaan we invullen met zon-op-land? Hier is nog geen keuze over gemaakt. De ideale mix is 20% zon en 80% wind, omdat wind jaarrond veel elektriciteit produceert. Een mix met meer zon vraagt forse extra versterking van de elektriciteitsnetten. In beide Overijsselse RES (regionale energiestrategie) regio's is destijds een verhouding van 60-40 [W-Z] afgesproken. Biedingen van gemeenten zaten echter op 30-70 [W-Z]. Er kan ook nog een deel van de mix ingevuld worden door kernenergie. Dat is momenteel nog erg onzeker.
- Keuze: 60-40 [W-Z] mix (scenario A), en 30-70 [W-Z] mix (scenario B).
- Aandeel zon-op-dak: hoeveel energie kunnen we nog opwekken op daken, en hoeveel past er op het elektriciteitsnet? Dit is niet exact bekend. Gezien het beschikbare dakoppervlakte lijkt het niet realistisch dat de resterende ambitie ingevuld gaat worden met alleen opwek van elektriciteit via zonnedaken.
- Keuze: 4,5 PJ via zonnedaken na 2030.

Natuur

Aannames scenario B

Het PBL schetst in zijn rapportage 'Landbouw- en natuurverkenning' uit 2025 meerdere scenario's over de toekomstige balans tussen natuur en landbouw. In scenario B is gekozen voor het 'natuurinclusieve' scenario, waarin de nadruk op extensievere vormen van landbouw komt te liggen die verweven zijn met natuur door een brede toepassing van agrarisch natuurbeheer en groenblauwe dooradering. Natuurbeheer is in dit scenario gericht op breed systeemherstel, zowel binnen als buiten beschermde gebieden, en minder op specifieke soorten.

Hieronder de aannames die het PBL heeft gemaakt om te komen tot het 'natuurinclusieve' scenario:

- Een gunstige staat van instandhouding is gerealiseerd.
- Andere drukfactoren zijn of worden opgelost.
- Landbouw is geëxtensiveerd.
- Landbouw en natuur zijn door extensivering meer met elkaar verweven.
- Zie tabel 3.2A t/m g uit het PBL-rapport (2025) voor de totale lijst.

In het model wordt geen rekening gehouden met:

- Biotische factoren zoals ziektes en predatoren.
- Verstoring door recreatie.
- Vervuiling door pesticiden.
- Ontwikkeling klimaatverandering.
- Soorten die voor duurzaam voortbestaan grensoverschrijdende natuur nodig hebben.

Aanname aantal hectares

In de rapportage van het PBL wordt een schatting gemaakt van het benodigde areaal om te voldoen aan de opgaven. Dit is op landelijke schaal 100.000 ha extra natuur. In deze tekst is dit areaal omgevormd naar een schatting voor provincie Overijssel op basis van de verdeelsleutel die overeenkomt met die uit de bossenstrategie en de uitbreiding van het NNN. Er is van uitgegaan dat deze verdeelsleutel voor dit scenario vergelijkbaar zou zijn.
In de PBL-rapportage wordt uitsluitend de extra hoeveelheid hectares beschermd natuurgebied beschreven die in 2050 gerealiseerd zou moeten zijn, zonder dat daarbij tussenstappen worden gespecificeerd. Omdat deze rapportage de periode tot en met 2040 beschouwt, is aangenomen dat het extra areaal aan nieuwe natuur zich in de tijd lineair ontwikkelt. Dit komt dan neer op 2.000 ha in 2030, 6.000 ha in 2040 en 10.000 ha in 2050.

Colofon

Team Beleidsinformatie, Provincie Overijssel
juni 2026

Vragen?
Carlijn Brügging
e-mail: cj.brugging@overijssel.nl