

# Ruimtelijk Twente

## Verdeling van de ruimte in Twente

### Achtergrond

Diverse doelen maken aanspraak op de ruimte in Twente. Er moet worden gewoond, gewerkt, landbouw bedreven, energie opgewekt, gerecreëerd en vervoerd. De schaarse ruimte moet over deze activiteiten worden verdeeld.

Vanuit het rijk is in de Nota Ruimte (september 2025) onder meer aandacht voor de regio Twente: "In specifiek Groningen Assen, Twente en Zuid-Limburg is een solide basis voor een echte schaa sprong, dankzij de aanwezige grote steden, de vele bedrijven en de universiteiten en hun gunstige ligging in het Europese hoofdnetwerk van snelwegen en spoorlijnen." Er wordt gedacht aan binnenstedelijk wonen, compacte en goed ontsloten verstedelijkingslocaties, zodat meer mensen en bedrijven daadwerkelijk voor meer regionale kracht zorgen, maar ook aan "een wijkje erbij". In samenhang met andere ruimtelijke opgaven, bijvoorbeeld op de hoge zandgronden in Noord-Brabant en Overijssel (Twente) en op de Veluwe in Gelderland, moeten gebiedsspecifieke water en -bodembodems worden onderzocht met het oog op toekomstbestendige water- en bodemsystemen. Op het gebied van economie en energie wordt gestreefd naar ecosystemen waar bedrijven en onderwijs- en kennisinstellingen elkaar versterken. Hetzelfde geldt voor de opwekking en het gebruik van energie. Er wordt hiervoor gekeken naar wat bij het landschap past, de kansen in de ondergrond en de kenmerken van economie en verstedelijking.

In 2050 moet Twente zich volgens de Nota Ruimte hebben ontwikkeld tot een dynamische regio met een sterke en onderscheidende economie en een groot aandeel in verstedelijkingsopgave. De verantwoordelijkheid voor de verdeling van de ruimte is vastgelegd in de omgevingswet. De omgevingswet gaat uit van het subsidiariteitsbeginsel, wat betekent dat de omgevingswet decentraal moet worden uitgevoerd. 'Decentraal, tenzij' betekent dat het laagste bestuurlijke niveau de meeste taken en bevoegdheden rond de fysieke leefomgeving krijgt. De gemeenten staan aan de basis voor de algemene zorg voor de fysieke leefomgeving. De waterschappen hebben de functionele zorg voor het waterbeheer. De decentrale uitvoerders zijn verplicht hun eigen plan (omgevingsplan, omgevingsvisie) te maken. Daarbij moeten ze rekening houden met de plannen van de provincie die zijn vastgelegd in de provinciale omgevingsverordening, waarin regels voor de fysieke leefomgeving van zijn opgenomen. Verder kunnen zowel het rijk als de provincie de uitvoerders instructies geven voor de uitvoering.

In de Nota Ruimte geeft het rijk een lange termijn visie (2050) op hoofdlijnen. Specifiek zegt de Nota Ruimte over Twente: "De regio Twente kan vanaf 2030 een grotere rol spelen in de nationale woningbouwopgave. De regio kan mogelijk ruimte bieden aan meer dan 100.000 extra inwoners (tot 2050 circa 60.000 nieuwe woningen). De verstedelijkingsstrategie moet een integraal toekomstbeeld geven voor wonen, werken en leven in Twente met aandacht voor bereikbaarheid, economie, landschap, natuur, energie en klimaat. De schaa sprong wordt ook ingezet om voorzieningen in kleinere kernen op peil te houden. Voor de regio Twente zijn de Spoorzone Hengelo-Enschede (SHE) en de Spoorzone Almelo belangrijke motoren voor de schaa sprong in woningbouw. Deze gebieden worden nadrukkelijk meegenomen in de uitwerking van de strategie."

### Omgevingsvisie

Het belangrijkste instrument voor de decentrale overheden is de omgevingsvisie. De omgevingsvisie is een strategische visie voor de lange termijn voor de gehele fysieke

leefomgeving. Een omgevingsvisie gaat onder andere in op de samenhang tussen ruimte, water, milieu, natuur, landschap, verkeer en vervoer, infrastructuur en cultureel erfgoed.

Afdeling 3.1. Omgevingswet bepaalt dat het rijk, de provincie en de gemeente een omgevingsvisie hebben die bevat:

- een beschrijving van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving,
- de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied,
- de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid.

Elke decentrale overheid is wettelijk verplicht een eigen omgevingsvisie en omgevingsplan te maken. Voor Twente telt dat op tot gemeentelijke visies, een waterschapsvisie en een provinciale visie. Het lijkt wenselijk maar ook logisch dat een en ander op elkaar is afgestemd. De samenwerking tussen de Twentse gemeenten (zie het rapport '[Zicht op zeggenschap](#)') laat een aantal overleggen/samenwerkingen zien die over deze onderwerpen gaan, met als belangrijkste het overleg: Ruimtelijk OntwikkelingsStrategie Twente, het ROS Twente. Dit overleg is nog in opbouw. Voornamelijk wordt over ruimte en ruimtegebruik overleg gevoerd in het Bestuurlijk Overleg Sociaaleconomische Structuurversterking (BOSS). Dit overleg is feitelijk bedoeld voor de afstemming van de inbreng van de gemeentelijke overheden in de Twente Board.<sup>1</sup> Daarnaast zijn er onder meer een regionaal overleg "Mobiliteit", een overleg Milieu, Duurzaamheid en Afval (MDA), een overleg voor de regionale energiestrategie (RES), een Bestuurlijk Overleg wonen en een VTH beleidsoverleg.

## Probleemstelling

De Twentse gemeenten stellen elk beleidsdocumenten vast zoals omgevingsvisies- en plannen, die laten zien welke ruimtelijke ambities zij hebben. Hierbij gaat het om het accommoderen van uiteenlopende functies die in één of meerdere gemeentes een claim leggen op de beschikbare ruimte en al of niet voorzien in een bepaalde behoefte of tegemoetkomen aan een verplichting. Deze puzzel is ingewikkeld: de ruimte is begrensd, de functies kunnen concurreren, verschillende actoren (overheden, bedrijven, burgers, belangenorganisaties, ...) hebben een mening en zeggenschap en op regionaal niveau is er op dit terrein niet een bevoegd gezag.

Stel je voor: als alle gemeenten alleen maar grote bedrijventerreinen zouden willen realiseren, dan blijft er onvoldoende ruimte over voor woningen of natuur. Bovendien is het dan niet zeker of aanbod van en vraag naar bedrijventerreinen in evenwicht zijn. Wil geen enkele gemeente voorzien in sociale woningbouw, dan beschikt de regio over veel te weinig betaalbare huurwoningen. Hetzelfde geldt voor bijvoorbeeld asielopvang of locaties voor duurzame energieopwekking. Onrust en spanningen treden gemakkelijk op. Denk daarbij in Twente aan de plaatsing van windmolens, de uitbreiding/aanleg van een groot bedrijventerrein bij Almelo, de controverse over de 'Vloedveldverbinding' (omleidingsweg bij Zenderen) en onlangs over de teruggetrokken omgevingsvisie van de gemeente Oldenzaal. Maar ook een 'simpele doorrekening' van het totale ruimtebeslag van decentrale ambities kan problemen zichtbaar maken. In een in de provincie Gelderland in 2022 uitgevoerde Quicksan naar ruimtegebruik en ambities bleek

---

<sup>1</sup> De Twente Board is een samenwerkingsorganisatie van Ondernemers, Onderwijsinstellingen en Overheden in Twente, die samenwerken om de economie en leefbaarheid in de regio te versterken en te innoveren, met als doel een groene, technologische topregio te creëren waar het goed wonen, werken en leven is, en zo het 'Bruto Twents Geluk' te vergroten.

bijvoorbeeld dat alle individuele plannen opgeteld leiden tot een ruimtevraag van 1,8 keer de omvang van de provincie.

Afstemming van decentrale ambities over de invulling van ruimte in Twente lijkt de samenwerkende Twentse rekenkamers dan ook niet alleen wenselijk maar ook noodzakelijk.

Welke mogelijkheden voor afstemming en coördinatie tussen de gemeenten zijn er (nodig)? Hoe kunnen ruimtelijke ambities regionaal evenwichtig en uitvoerbaar worden gerealiseerd?

Het ontbrekende regionale omgevingsplaatje en het ontbreken van een duidelijke regionale regie vormen het vertrekpunt van dit gezamenlijk onderzoek van de samenwerkende Twentse rekenkamers. Er wordt decentraal gewerkt aan omgevingsvisies, er ligt een overkoepelende lange termijn wens van het Rijk en er vinden diverse bestuurlijke overleggen plaats, maar wat betekenen de lokale ambities voor de ruimtelijke visie op Twente als geheel? Hoe ziet, simpel gezegd, het totaalplaatje van Twente er uit als de verschillende omgevingsvisies van de decentrale overheden naast elkaar worden gelegd?

## Hoofdvraag

Op basis van de bovenstaande overwegingen formuleren wij de volgende hoofdvraag:

*In hoeverre zijn de Twentse gemeenten gezamenlijk in staat om een ruimtelijke ordening te realiseren, uitgaande van hun individuele ruimtelijke ambities en met inachtneming van randvoorwaarden zoals juridische kaders (bijv. de provinciale verordening en wettelijke verplichtingen) en markt- en infrastructuurbeperkingen?*

Het onderzoek richt zich op de effecten van de ruimtelijke keuzen van Twentse gemeenten op de ruimtelijke ordening op Twentse schaal. Het beschrijft de uitkomsten van het individuele ruimtelijk beleid van decentrale overheden en de wijze waarop deze uitkomsten tot stand zijn gekomen (omgevingsvisies en -plannen). Vervolgens richt het onderzoek zich op de consequenties van de lokale ambities voor de regio – wat is de som der delen? Het is niet de bedoeling om een regionale omgevingsvisie te ontwikkelen, maar om de ‘fictieve’ – immers niet bestaande – Regionale Omgevingsvisie te duiden: hoe ziet de Twentse ruimte er uit als wordt ingezet op realisatie van de huidige lokale ruimtelijke visies?

Het onderzoek kent drie fasen: 1) inventarisatie van lokale ambities en onderliggende onderbouwing, 2) vergelijking van lokale ambities, en 3) effecten van de lokale ambities op regionaal niveau (weergave van de toekomstige Twente ruimte op basis van bestaande ambities en visies).

1. De eerste fase richt zich op een beschrijving en analyse van bestaand ruimtelijk beleid, dat wil zeggen het in kaart brengen van de ambities op het gebied van ruimtelijke ordening van de afzonderlijke decentrale overheden en de wijze waarop deze ambities tot stand zijn gekomen. Welke claims worden op de ruimte gelegd en hoe worden deze claims onderbouwd? Welke functies hebben de overhand, of welke functies ontbreken (zoals wonen, werken, mobiliteit, energie, klimaatadaptatie, water, natuur, gezondheid, veiligheid, cultuurhistorie)? Welke knelpunten hebben zich voorgedaan en welke risico's voor de realisatie worden benoemd?
2. De tweede fase betreft een vergelijking van de ruimtelijke ambities van de afzonderlijke decentrale overheden. Hoe verhouden de geformuleerde ruimtelijke ambities zich tot elkaar? Hoe verhouden zij zich tot de marktvrage van verschillende functies? Zijn er ‘witte vlekken’ ofwel evidente tekorten (aan bijvoorbeeld sociale huur, betaalbare woningen en maatschappelijke voorzieningen zoals beschermd wonen) aanwijsbaar? Welke ruimtelijke conflicten en overeenkomsten worden zichtbaar als de lokale omgevingsvisies naast elkaar worden gelegd?

3. De derde fase betreft de optelsom van de individuele ambities. Hierbij wordt ingegaan op dilemma's voortkomend uit fase 2 en op factoren en randvoorwaarden die de ruimtelijke ordening van de regio als geheel belemmeren dan wel faciliteren.

Er kan worden gedacht aan de volgende factoren en randvoorwaarden:

- Bestuurlijke en organisatorische belemmeringen: nationale en provinciale (wettelijke) verplichtingen en eisen van andere bevoegde gezagen (zoals waterschappen en veiligheidsregio's). Beperken of sturen zij de ruimtelijke keuzes van de Twentse gemeenten? Hoe worden deze verplichtingen in de omgevingsvisies en -plannen vertaald naar concrete ruimteclaims?  
Is er in beleidsprocessen rekening gehouden met de wensen en mogelijkheden van andere decentrale overheden in Twente (heeft de regio een rol gespeeld in de lokale afwegingen)?
- Inzicht in kosten en baten en markt(werking) (financieel en anderszins). In hoeverre zijn de ruimtelijke ambities met relevante marktgegevens onderbouwd? Is er gezien de marktvrage in voldoende mate voorzien in specifieke behoeften, zoals bijvoorbeeld betaalbare woningen en ouderenhuisvesting. Is er sprake van een evenwichtige kosten-batenverdeling (lusten en lasten) tussen de lokale overheden en de markt?
- De ambities: Worden alle opgaven (zoals wonen, werken, mobiliteit, energie, klimaatadaptatie, water en bodem, natuur, gezondheid, veiligheid, cultuurhistorie) meegenomen? Conflicterende of sterk overlappende keuzen van decentrale overheden voor het gebruik van ruimte leiden tot inconsistentie, eenzijdigheid of overdaad van een bepaalde ruimtelijke functie. Is er op regionale schaal samenhang tussen de opgaven te ontdekken?
- Regionale ambities: sluiten de vastgelegde ruimtelijke plannen van de gemeenten aan bij op Twentse schaal benodigde functies? Sluiten bestaande en geplande infrastructuren (vooral weg, openbaar vervoer, en elektriciteitsnet) aan op de beoogde regionale ontwikkelingen?
- Fysieke belemmeringen: is er simpelweg genoeg ruimte beschikbaar om alle gewenste functies te realiseren?
- De uitspraak van de Rijksbouwmeester, dat Twente zijn plannen goed voor elkaar moet maken, omdat de Regio anders de regie kwijt raakt (aan het Rijk).

## **Stand van zaken omgevingsvisies.**

Ten behoeve van de volgende uitwerking van de startnotitie 'Ruimte in Twente' inventariseren we hoe ver de Twentse gemeentes zijn met hun Omgevingsvisie:

### **Almelo**

De huidige omgevingsvisie komt uit 2020. In sept 2025 heeft de raad een Contourennotitie vastgesteld, die de start vormt voor de actualisatie van de omgevingsvisie. Planning is dat de omgevingsvisie in het vierde kwartaal van 2026 vastgesteld wordt.

Momenteel is er van rechtswege 1 omgevingsplan waarin alle oude bestemmingsplannen technisch zijn omgezet. De omzetting naar een actueel omgevingsplan loopt maar is een proces dat nog een aantal jaar zal duren.

### **Borne**

De omgevingsvisie heeft ter inzage gelegen en in januari zal de raad hierover besluiten. Overigens waren er wel veel reacties op de omgevingsvisie in Borne, daarom is de behandeling van december naar januari verschoven.

### **Dinkelland & Tubbergen**

De gemeenten Tubbergen en Dinkelland hanteren een in 2021 vastgestelde omgevingsvisie. De opdrachtformulering voor de herijking van de omgevingsvisie die voldoet aan de actuele eisen vindt plaats in het najaar van 2025. Het proces om tot de herijkte omgevingsvisie te komen, start begin 2026 met als doel om medio 2026 besluitvorming te laten plaatsvinden.

### **Haaksbergen**

De nieuwe Omgevingsvisie staat voor november 2025 op de agenda van de raad.

### **Hellendoorn**

De gemeente Hellendoorn heeft een koersdocument opgesteld voor 2040 dat op 30 oktober aan de raad is aangeboden Het is de vijfde stap in het ontwikkeltraject

### **Hengelo**

Hengelo heeft in de zomer voor een derde gebied een omgevingsvisie vastgesteld, Hart van Zuid en Spoorzone. Daarmee is voor het hele grondgebied van de gemeente een omgevingsvisie vastgesteld.

### **Hof van Twente**

De oorspronkelijke bedoeling was dat de Omgevingsvisie vóór eind 2025 zou worden vastgesteld. Begin oktober 2025 is echter besloten dat de raad éérst spreekt over de Regionale Ontwikkel Strategie (ROS) en daarna pas de Omgevingsvisie vaststelt. Beide traject moeten vóór de raadswisseling in 2026 zijn afgerond.

**Enschede**

De omgevingsvisie is vastgesteld: [Omgevingsvisie: hoe zien we de toekomst van Enschede | Gemeente Enschede](#)

**Losser**

De raad heeft de omgevingsvisie in maart 2023 vastgesteld. Verder wordt nagedacht over de actualisering hiervan.

**Oldenzaal**

De gemeente heeft de ontwerp-omgevingsvisie onlangs ingetrokken. We werken momenteel aan een nieuwe omgevingsvisie, waarbij we ons richten op vaststelling voor 1 januari 2027.

**Rijssen-Holten**

Nog geen omgevingsvisie vastgesteld, maar al wel een perspectief voor de gemeente 2040 opgesteld..

**Tubbergen**

Zie Dinkelland

**Twenterand**

De gemeente heeft in 2021 een omgevingsvisie 1.0 vastgesteld op basis van het bestaande beleid. Dit wordt thans geupdated en in de loop van 2026 zal de bijgestelde omgevingsvisie 2.0 worden vastgesteld

**Wierden**

De ontwerp omgevingsvisie 'Wierden klaar voor morgen' is 20 oktober 2025 ter inzage gelegd. 3 maart 2026 zal de omgevingsvisie worden vastgesteld