

Motivering wijziging omgevingsplan

Kleinschalige units, opslag- en garageboxen

Datum: 27 mei 2025

Versie: ontwerp omgevingsplanwijziging met voorbeschermingsregels

Inhoud

HOOFDSTUK 1 INLEIDING EN BESCHRIJVING OMGEVINGSPLANWIJZIGING	3
1.1 Aanleiding	3
1.2 Beschrijving omgevingsplanwijziging	3
1.3 Geldende juridische regelingen	3
1.4 Conclusie	3
2 PARTICIPATIE, PROCEDURE EN KOSTENVERHAAL	4
2.1 Participatie	4
2.2 Procedure omgevingsplan	4
2.3 Kostenverhaal.....	5
3 UITVOERBAARHEIDSTOETS	6
3.1 Toetsing aan de instructieregels van het Rijk.....	6
3.2 Toetsing aan de instructieregels van de provincie Overijssel	6
3.3 Toetsing aan gemeentelijk beleid	7
3.3.1 Ontwikkelagenda Economie 2024	7
3.3.2 Visie Landelijk gebied.....	8
3.3.3 Ontwerp-omgevingsvisie	8
3.3.4 Conclusie.....	9

Hoofdstuk 1 Inleiding en beschrijving omgevingsplanwijziging

1.1 Aanleiding

In het beleidsdocument Ontwikkelagenda Economie 2024 heeft de gemeente Enschede beschreven kleinschalige units, opslag- en garageboxen als ongewenst te zien op formele bedrijventerreinen. De geldende regels in het tijdelijk deel omgevingsplan (bestemmingsplannen) staan echter deze units, opslag- en garageboxen nog toe. Na vaststelling van deze omgevingsplanwijziging met voorbeschermingsregels is de ruimte op bedrijfslocaties en bedrijventerreinen tegen dit type vastgoed beschermd.

Het beleid ten aanzien van de locaties waar nog wel mogelijkheden voor dit type vastgoed worden gezien, wordt nog opgesteld als onderdeel van het Omgevingsprogramma Werklocaties.

1.2 Beschrijving omgevingsplanwijziging

Met de omgevingsplanwijziging wordt verboden bouwwerken en gronden op/in te richten, te (laten) gebruiken voor units, opslag- en/of garageboxen, met een individuele gebruiksoppervlakte kleiner dan 100 m². Dat geldt voor het hele ambtsgebied van de gemeente, op percelen waar bedrijven zijn toegestaan, voorheen benoemd als bestemming 'Bedrijf' of 'Bedrijventerrein'. Met de opgenomen voorrangsbepaling heeft dit verbod voorrang op andere regels in het omgevingsplan. Het verbod is niet gericht op bedrijven in de zin van beroep of bedrijf aan huis en ook niet op onroerende zaken die integraal gebruikt worden voor de activiteiten van het bedrijf op hetzelfde perceel, zonder verhuur.

Daarnaast wordt, gedurende de looptijd van de procedure van de omgevingsplanwijziging, door het vaststellen van voorbeschermingsregels voorkomen dat units-, opslag- en garageboxen in gebruik worden genomen of gerealiseerd, voordat de omgevingsplanwijziging is vastgesteld.

Bij de regels in de ontwerp omgevingsplanwijziging is een algemene toelichting opgenomen over wat het omgevingsplan is.

1.3 Geldende juridische regelingen

Na inwerkingtreding van de Omgevingswet is het omgevingsplan van rechtswege ontstaan. Alle geldende bestemmingsplannen die van toepassing zijn binnen de gemeentegrenzen (het ambtsgebied) van de gemeente Enschede maken onderdeel uit van het tijdelijk deel van het omgevingsplan. Het Voorbereidingsbesluit kleinschalige units, opslag- en garageboxen 2023 geldt nog tot 1 juli 2025 voor het hele ambtsgebied van de gemeente. Door dit voorbereidingsbesluit wordt de realisatie van kleinschalige units, opslag- en garageboxen momenteel voorkomen.

1.4 Conclusie

Met deze motivering wordt aangetoond dat de deze wijziging van het omgevingsplan in overeenstemming is met een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en dat de geldende beleids- en toetsingskaders van Rijk, provincie, waterschap en gemeente geen belemmeringen vormen voor de uitvoerbaarheid van de activiteit(en).

2 Participatie, procedure en kostenverhaal

2.1 Participatie

Bij het wijzigen van het Omgevingsplan moet de gemeente aangeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn. Daarbij moet worden aangegeven op welke wijze het gemeentelijke participatiebeleid is toegepast. Gemeente Enschede heeft de 'Participatieverordening gemeente Enschede 2022' en de op basis daarvan opgestelde "handreiking participatie voor initiatieven Omgevingswet". De principes uit deze handreiking zijn gevolgd bij deze omgevingsplanwijziging.

Concreet houdt dat in dit geval in dat onze partners in de stad hebben meegedaan in het proces om tot het huidige beleid in de Ontwikkelagenda Economie 2024 te komen. We organiseerden daartoe vier sessies over de thema's "kennis, innovatie en arbeidsmarkt", "bedrijvenlocaties", "centrumfunctie/binnenstad" en "euregionale samenwerking". De uitkomsten daarvan zijn meegenomen in de Ontwikkelagenda. Daarin zijn ook uitspraken gedaan over kleinschalige units en opslagboxen. Deze uitspraken zijn vervolgens de basis geworden voor deze omgevingsplanwijziging.

2.2 Procedure omgevingsplan

Wijziging Omgevingsplan

De procedurebepalingen voor het wijzigen van een omgevingsplan staan in de Omgevingswet, het Omgevingsbesluit en de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Voor het wijzigen van een omgevingsplan geldt de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb. Hieronder zijn de procedurestappen in verkorte vorm weergegeven.

Vooroverleg

Deze wijziging van het Omgevingsplan betreft geen ontwikkeling waarbij ruimtelijke belangen van andere gemeenten, het waterschap Vechtstromen, de provincie Overijssel of het Rijk in het geding zijn. Daarom is voor deze aanvraag afgezien van het plegen van vooroverleg.

Vorbereidingsbesluit

Het college stelt een voorbereidingsbesluit (=voorbeschermingsregels) vast met oog op in het omgevingsplan te stellen regels (artikel 4.14 Omgevingswet en Raadsdelegatiebesluit Enschede 2024).

Kennisgeving voornemen wijziging omgevingsplan

De gemeente heeft op 28 mei 2025 in het gemeenteblad kennis gegeven van het voornemen om het omgevingsplan te wijzigen (artikel 16.29 Omgevingswet).

In de kennisgeving staat onder meer dat participatie heeft plaatsgevonden zoals benoemd in paragraaf 2.1.

Terinzagelegging ontwerp wijziging Omgevingsplan

Het ontwerpbesluit wordt voor een periode van zes weken digitaal ter inzage gelegd. Deze terinzagelegging biedt een ieder de mogelijkheid om tijdens die periode zienswijzen naar voren te brengen. De bekendmaking van de terinzagelegging en de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen wordt digitaal gepubliceerd in het Gemeenteblad en daarnaast ook in het gemeentelijk blad "Huis aan Huis".

De gemeente stuurt een kennisgeving van de ontwerp wijziging naar de provincie.

Zienswijzen en vaststelling

Van de eventueel ingekomen zienswijzen en de gemeentelijke beantwoording daarvan wordt een verslag gemaakt. Dit verslag wordt door burgemeester en wethouders betrokken bij de besluitvorming om de wijziging van het Omgevingsplan ter vaststelling aan de gemeenteraad voor te leggen. Het verslag wordt na de besluitvorming door het college toegezonden aan de indieners van zienswijzen. Daarbij wordt de mogelijkheid geboden tot het geven van een nadere mondelinge toelichting in de Stadsdeelcommissie voorafgaand aan de besluitvorming door de gemeenteraad.

Inwerkingtreding

De wijziging van het omgevingsplan treedt in werking 4 weken na de dag waarop de gemeente het besluit bekend heeft gemaakt. De gemeente kan een later tijdstip van inwerkingtreding in het omgevingsplan opnemen.

Rechtsbescherming bij wijziging van het Omgevingsplan

Tegen een wijziging van het Omgevingsplan staat rechtstreeks beroep open bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. In de kennisgeving van de wijziging van het omgevingsplan staat hoe dat moet en wanneer dat kan.

2.3 Kostenverhaal

De Omgevingswet biedt ruimte voor de ontwikkeling van activiteiten in de fysieke leefomgeving. Voor de ontwikkeling van gebieden moet de gemeente kosten maken. Dit zijn bijvoorbeeld kosten voor de aanleg van openbare voorzieningen en het wijzigen van het omgevingsplan. De gemeente is verplicht om in bepaalde gevallen deze kosten te verhalen. De beoogde omgevingsplanwijziging betreft geen bouwplan zoals bedoeld in artikel 8.13 van het Omgevingsbesluit waarvoor kostenverhaal wettelijk verplicht is.

3 Uitvoerbaarheidstoets

3.1 Toetsing aan de instructieregels van het Rijk

In deze paragraaf wordt de omgevingsplanwijziging getoetst aan beleid en regelgeving van het Rijk, zoals benoemd in de instructieregels in hoofdstuk 5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl; afdelingen 5.1, 5.2 en 5.3). Die instructieregels zijn gesteld met het oog op een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties' (ETFAL) in het omgevingsplan.

Deze motivering gaat alleen in op instructieregels die relevant zijn voor deze omgevingsplanwijziging. Het gaat in deze paragraaf ook alleen om instructieregels voor onderwerpen die niet aan bod komen in paragraaf 3.5 (omgevingsaspecten).

Dienstenrichtlijn

Artikel 5.1a van het Bkl geeft aan dat het Omgevingsplan moet voldoen aan artikel 14, onder 5 en aanhef, van de Europese dienstenrichtlijn. Dat wil zeggen dat de uitoefening van een dienstenactiviteit niet afhankelijk mag worden gesteld van een economische behoefte of marktvraag, beoordeling van de activiteit op economische gevolgen of relatie tot vastgestelde doelen van economische planning. Dit verbod heeft geen betrekking op planningseisen waarmee geen economische doelen worden nagestreefd, maar die voortkomen uit dwingende redenen van algemeen belang.

De voorliggende omgevingsplanwijziging is gericht op het beschermen van ruimte voor bedrijven op bedrijventerreinen, door de mogelijkheden voor kleinschalige units, opslag- en garageboxen te beperken. Dit is nodig voor het kunnen clusteren van bedrijven op bedrijventerreinen, zodat overlast wordt beperkt en voldoende ruimte kan worden geboden voor activiteiten van deze bedrijven. Indien kleinschalige units en dergelijke hier wel zijn toegestaan, kan dit zorgen voor minder beschikbare ruimte voor de gewenste bedrijvigheid op de bedrijfslocaties. Dit willen wij voorkomen. Er blijft daardoor meer effectieve ruimte over voor de gewenste bedrijfsactiviteiten waarvoor de bedrijventerreinen zijn ontwikkeld en het goed functioneren van het bedrijventerrein. Dit past in het uitgangspunt van zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik.

Om daarbij een waterbedeffect te voorkomen geldt de beperking naast bedrijventerreinen ook voor andere bedrijfslocaties. Er wordt nog nader bepaald waar wel mogelijkheden zijn voor kleinschalige units, opslag-, en garageboxen. De regels in het omgevingsplan worden gesteld vanuit het oogpunt van het beschermen van het algemeen belang.

De voorschriften in de regels in het omgevingsplan zijn niet in strijd met artikel 14, onder 5 en aanhef, van de Dienstenrichtlijn.

Conclusie

Deze omgevingsplanwijziging voldoet aan de instructieregels van het Rijk.

3.2 Toetsing aan de instructieregels van de provincie Overijssel

In deze paragraaf wordt de omgevingsplanwijziging getoetst aan beleid en regelgeving van de provincie Overijssel, zoals benoemd in de instructieregels voor omgevingsplannen in hoofdstukken 4 en 7 van de provinciale omgevingsverordening Overijssel 2024. Het gaat alleen om de instructieregels die relevant zijn voor deze omgevingsplanwijziging.

Ruimtelijke kwaliteit

In afdeling 4.3 van de Omgevingsverordening is opgenomen dat omgevingsplannen een onderbouwing moeten bevatten waaruit blijkt dat nieuwe ontwikkelingen bijdragen aan de ruimtelijke kwaliteit. Daarbij moet het plan getoetst worden aan het 'uitvoeringsmodel', het 'ontwikkelingsperspectief' en de 'catalogus gebiedskenmerken' uit de Omgevingsvisie Overijssel (artikel 4.9). Deze wijziging is daar niet mee in strijd.

De bedrijventerreinen en bedrijfsperven zijn met name gelegen in het stedelijk gebied. Deze terreinen hebben daarin met name het ontwikkelingsperspectief "Stedelijke netwerken als motor". Dit ontwikkelingsperspectief gaat in op woon- en werklocaties rond binnensteden binnen de stedelijke netwerken. Herstructurering en transformatie

moeten deze vitaal en aantrekkelijk houden en de diversiteit aan woon, werk, of mixmilieus versterken. Deze omgevingsplanwijziging draagt hieraan bij door de mogelijkheid voor het clusteren van bedrijven in stand te houden, zodat voldoende ruimte voor passende bedrijfsactiviteiten kan worden geboden en overlast voor bijvoorbeeld woonmilieus kan worden beperkt.

Wat betreft de Catalogus gebiedskenmerken is de Stedelijke laag 'bedrijventerrein en werklocaties' met name relevant. Een belangrijke ontwikkeling daarbij is het toekomstbestendig maken van werklocaties, met aandacht voor energietransitie, circulaire economie, klimaatadaptatie, biodiversiteit, veiligheid en representatie. Dit is een gezamenlijk belang van overheid en bedrijfsleven. Ook van toenemend belang zijn hoge organisatiegraad (zoals parkmanagement) en 'gelijkgezindheid van de bedrijven' om verduurzaming succesvol op te pakken. Ook draagt deze omgevingsplanwijziging indirect bij aan de ambitie voor het versterken van de economische functie van bedrijfsperven en de kwaliteit door bij te dragen aan zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik.

Wonen, werken en recreëren

Afdeling 4.5 van de omgevingsverordening bevat onder andere instructieregels ten aanzien van woningbouw, detailhandel, werklocaties (bedrijventerreinen en kantoren) en verblijfsrecreatie (vooral over recreatiewoningen). Zoals in paragraaf 3.3 toegelicht past de omgevingsplanwijziging in het lokale Enschedese beleid. Dit lokale beleid is opgesteld in lijn met het provinciale beleid. Daarmee voldoet de ontwikkeling ook aan de Omgevingsverordening.

Conclusie

Deze omgevingsplanwijziging voldoet aan de instructieregels van de provincie.

3.3 Toetsing aan gemeentelijk beleid

In deze paragraaf wordt de omgevingsplanwijziging getoetst aan gemeentelijk beleid dat hiervoor relevant is.

3.3.1 Ontwikkelagenda Economie 2024

In de Ontwikkelagenda Economie 2024 heeft de gemeente Enschede werk en (innovatief) ondernemerschap benoemd als essentiële schakel voor de brede welvaart van inwoners van Enschede en de rest van de regio. Daarom is het cruciaal dat daar voldoende en kwalitatief goede ruimte voor beschikbaar is. Eén van de drie pijlers is dan ook "Versterken Enschede als stad met voldoende en toekomstbestendige ruimte om te ondernemen." In dat kader wordt bedrijvigheid gekoesterd en is er gekozen voor slim ruimtegebruik. Garageboxen en kleinschalige bedrijfsunits hebben doorgaans weinig toegevoegde waarde voor de economie en werkgelegenheid. Daarom worden deze op formele bedrijventerreinen niet gefaciliteerd. De bedrijventerreinen worden zoveel mogelijk ingezet voor bedrijvigheid die aansluit bij het economisch profiel van Enschede (technologie, innovatie en creatieve industrie).

Behalve economische zijn er ook meerdere ruimtelijke motieven om garageboxen en kleinschalige bedrijfsunits uit te sluiten op bedrijventerreinen. Momenteel is de beschikbare ruimte in Enschede en Twente namelijk zeer schaars. De druk op ruimte wordt hoger als nog meer schaarse ruimte wordt ingezet voor garageboxen en kleinschalige bedrijfsunits. Zo is er minder ruimte voor (bedrijfs)functies die qua geur, geluid en veiligheid niet goed mengbaar zijn met bijvoorbeeld wonen of andere functies, maar die wel essentieel zijn voor de lokale economie en de transitie naar een circulaire economie. Daarom willen we de schaarse grond op monofunctionele terreinen zoveel mogelijk inzetten voor dit type bedrijvigheid. Voor deze bedrijven is tevens voldoende ruimte nodig om doorschuifruimte te bieden voor intensivering, verduurzaming en eventueel herstructurering van (delen van) terreinen. Dit is essentieel om Enschedese bedrijventerreinen beter te benutten en toekomstbestendig te houden. Verder dragen garageboxen en kleinschalige bedrijfsunits niet bij aan de kwaliteit van de leefomgeving en is er weinig zicht op de bedrijfsactiviteiten die er plaatsvinden, wat sociale veiligheid belemmert.

Vanaf 2018 heeft een sterke toename plaatsgevonden in het aantal kleinschalige bedrijfsunits, wat aanleiding heeft gegeven om wildgroei te beperken. Om nog wel te kunnen blijven voorzien in een behoefte is er voor gekozen met deze omgevingsplanwijziging alleen kleinschalige units opslag- en garageboxen met een gebruiksoppervlakte kleiner dan 100 m² te verbieden. Dat geldt voor formele bedrijventerreinen, evenals andere bedrijfslocaties, om te voorkomen dat de ontwikkeling zich daar naartoe zou verplaatsen.

Deze omgevingsplanwijziging past in de uitgangspunten van de Ontwikkelagenda Economie.

3.3.2 Visie Landelijk gebied

De Visie Landelijk gebied beschrijft beleid voor gebieden buiten de bebouwde kom. Deze brengt balans in het behoud en ontwikkeling van de Groene Pijler (unieke kwaliteiten van het buitengebied) en benutting door (agrarische) bedrijven, bewoners en bezoekers. In de Gids Buitenkans is voor dit beleid verder uitgewerkt aan welke regels initiatieven in het landelijk gebied moeten voldoen.

Voor de voorliggende omgevingsplanwijziging is met name het deel over niet-agrarisch werken relevant (paragraaf 4.3 van de Gids). Daarin is benoemd dat activiteiten moeten passen in het landelijk gebied en bijdragen aan de vitaliteit en kwaliteit van de leefomgeving. Nieuwbouw van bedrijfsruimte in het landelijk gebied is niet toegestaan en in vrijkomende bestaande gebouwen is alleen plek voor bedrijven die qua aard, schaal en impact passen in het landelijk gebied en geen overlast en (verkeers)hinder veroorzaken. De hoofdactiviteit mag geen opslag betreffen en er mag ook geen opslag of andere bedrijfsactiviteit buiten de gebouwen plaatsvinden.

Deze omgevingsplanwijziging past in de uitgangspunten van de Visie Landelijk gebied en de Gids Buitenkans.

3.3.3 Visie Werklocaties

De Visie Werklocaties beschrijft dat toekomstbestendige werklocaties het economisch en ruimtelijk zwaartepunt vormen voor een vitaal bedrijfsleven en werkgelegenheid. Er wordt ingezet op moderne en duurzame werklocaties, met ruimte voor verschillende soorten en maten, waarbij kwaliteit boven kwantiteit gaat. Uitgangspunt is het optimaal benutten van de kwaliteiten van iedere werklocatie, waardoor ondernemers er prettig kunnen ondernemen en lange termijn investeringsperspectief hebben. Daarmee benutten we de bestaande werklocaties optimaal voor het faciliteren van de ruimtevraag van morgen.

Op bedrijventerreinen moet ruimtelijke groei van bedrijven mogelijk blijven in de toekomst. De visie voorziet in het optimaliseren van bestaande locaties, het realiseren van schuifruimte waar een sterke behoefte is en het behouden van een strategische voorraad.

Naast op formele werklocaties zijn er ook bedrijfsactiviteiten op een groot aantal informele locaties. Dergelijke locaties zijn belangrijk om ondernemers de ruimte te kunnen bieden in de stad. Ruimte voor informele economie geeft levendigheid in onze wijken, laagdrempelige ruimte voor onze inwoners om te gaan ondernemen en draagt bij aan werkgelegenheidsambities. Tegelijkertijd vinden we het ook belangrijk dat het prettig wonen is in onze wijken.

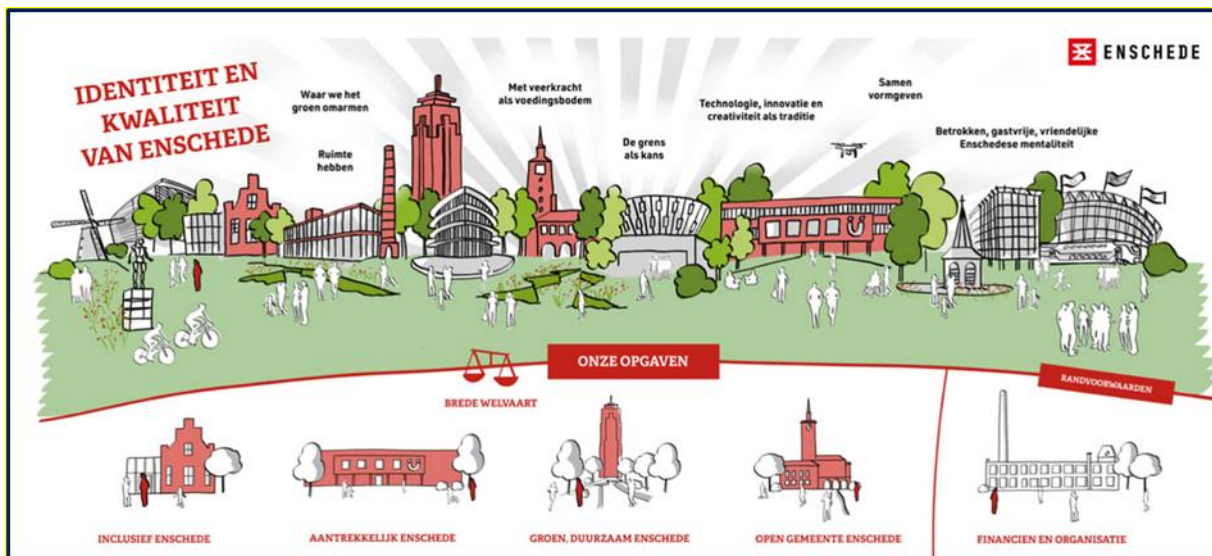
Deze omgevingsplanwijziging met beperking van kleinschalige bedrijfsunits draagt voor bedrijventerreinen bij aan het behouden van mogelijkheden voor ruimtelijke groei van bedrijven en het optimaliseren van kwaliteit. Bij het actualiseren van de visie wordt uitgewerkt waar op andere locaties nog wel mogelijkheden voor deze bedrijfsunits worden gezien.

Deze omgevingsplanwijziging past in de uitgangspunten van de Visie Werklocaties.

3.3.4 Ontwerp-omgevingsvisie

De gemeente Enschede heeft de Omgevingsvisie in voorbereiding, waarvan het ontwerp tot 19 maart 2025 ter inzage heeft gelegen. Vooruitlopend op de vaststelling van de Omgevingsvisie wordt onderhavig plan hieronder alvast getoetst aan de Omgevingsvisie.

De Omgevingswet (en daarmee de Omgevingsvisie) heeft als doel het bereiken van een balans. Een balans tussen een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. De Omgevingsvisie is een lange termijnvisie die inzicht in en richting geeft aan de samenhang tussen alle aspecten die de kwaliteit van de fysieke leefomgeving beïnvloeden. Het begrip fysieke leefomgeving omvat alle elementen die de kwaliteit van de ruimte bepalen voor mens, plant en dier. Denk aan bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur en cultureel erfgoed. Er is ook een sociale leefomgeving. Denk aan hoe we met elkaar omgaan, hoe we elkaar ontmoeten, de voorzieningen die er zijn in een buurt, de werkgelegenheid die er is, bereikbaarheid van voorzieningen en het veiligheidsgevoel van inwoners.



Afbeelding: toekomstbeeld Enschede

De omgevingsvisie maakt onderscheid tussen verschillende leefmilieus. In meerdere leefmilieus wordt rekening gehouden met voldoende ruimte voor bedrijven. Met name het leefmilieu werklocaties gaat in op clusters van bedrijven. Ook wel: bedrijventerreinen. Deze terreinen zijn met name bedoeld voor bedrijven met hogere milieucategorieën die niet in gemengde gebieden passen.

Op de bedrijventerreinen hebben we meerdere ambities. Zo willen zorgvuldig omgaan met de beschikbare ruimte op werklocaties en deze intensiever inzetten. Dit doen we door de beschikbare ruimte vooral in te zetten voor (stuwende) bedrijven die een hoge milieuzonering nodig hebben. Deze bedrijven zijn essentieel voor het verdienvermogen van Enschede. Ook is deze ruimte nodig om effectief in te zetten op de transitie naar een circulaire economie.

Intensivering en verduurzaming van bestaande bedrijventerreinen hebben een hoge prioriteit. Hiervoor is voldoende doorschuifruimte nodig voor (niet-versnipperde) bedrijfskavels. De bestaande ruimte gebruiken we zo efficiënt mogelijk voor bedrijfsfuncties die aansluiten bij het economisch profiel van de stad en dus niet voor kleinschalige bedrijfsunits en garageboxen. Zo voorkomen we dat we eindeloos moeten uitbreiden. Wel vergroten we de ruimte voor bedrijven met circa 30 hectare. Hiervoor realiseren conform raadsbesluit onder andere een of meerdere nieuwe bedrijventerreinen buiten de bebouwde kom.

Deze omgevingsplanwijziging past in de uitgangspunten van de ontwerp-omgevingsvisie.

3.3.5 Conclusie

Deze omgevingsplanwijziging voldoet aan het gemeentelijk beleid.