

## Uitspraken

ZAAKNUMMER 201106720/1/R1  
DATUM VAN UITSPRAAK woensdag 8 februari 2012  
TEGEN de raad van de gemeente Enschede  
PROCEDURESOORT Eerste aanleg - meervoudig  
RECHTSGEBIED Ruimtelijke-orderingskamer -  
Bestemmingsplannen  
Overijssel



201106720/1/R1.  
Datum uitspraak: 8 februari 2012

AFDELING  
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de vereniging Vereniging tot behoud van Usselo en de Usseleres, gevestigd te Enschede,  
appellante,

en

de raad van de gemeente Enschede,  
verweerder.

### 1. Procesverloop

Bij besluit van 14 maart 2011 heeft de raad het bestemmingsplan "Usseler Es 2008" en het gelijknamige exploitatieplan vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft de Vereniging bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 17 juni 2011, beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Vereniging en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 31 oktober 2011, waar de Vereniging, vertegenwoordigd door mr. F.F. Scheffer, advocaat te Deventer, en ing. G. Bijvank en G.J. Bouwmeester, en de raad, vertegenwoordigd door ing. R. Harmsen, werkzaam bij de gemeente, bijgestaan door drs. I.J.A. Lissberg-Grondstra, G. van der Wal en drs. R. den Blanken, zijn verschenen.

### 2. Overwegingen

2.1. Het plangebied is ongeveer 155 ha groot en bestaat uit een bolling van ongeveer 55 ha, een westkrans van ongeveer 64 ha en een oostkrans van ongeveer 36 ha. In het plangebied is 58 ha uitgeefbaar terrein voorzien en daarnaast een openbaar gebied ten behoeve van een bedrijventerrein.

2.2. Ingevolge artikel 1.1, aanhef en onder a, van de Crisis- en herstelwet (hierna: de Chw) is afdeling 2 van hoofdstuk 1 van toepassing op alle besluiten die krachtens enig wettelijk voorschrift zijn vereist voor de ontwikkeling of verwezenlijking van de in bijlage I bij deze wet bedoelde categorieën ruimtelijke en infrastructurele projecten dan wel voor de in bijlage II bij deze wet bedoelde ruimtelijke en infrastructurele projecten.

Ingevolge artikel 1.6a kunnen na afloop van de termijn voor het instellen van beroep geen beroepsgronden meer worden aangevoerd.

In onderdeel 1.2 van bijlage I bij de Chw wordt de ontwikkeling en verwezenlijking van bodemenergiesystemen als bedoeld in artikel 8, tweede lid, onder h, van de Wet bodembescherming aangemerkt als categorie ruimtelijke en infrastructurele projecten als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Chw.

2.2.1. De raad heeft gesteld dat het plan de ontwikkeling en verwezenlijking van bodemenergiesystemen als bedoeld in onderdeel 1.2 van bijlage I bij de Chw mogelijk maakt, hetgeen de Vereniging niet heeft weersproken.

2.2.2. De raad stelt dat de door de Vereniging ingediende brieven van 11 oktober 2011 niet in de procedure betrokken kunnen worden aangezien deze brieven buiten de beroepstermijn zijn ingediend en nieuwe beroepsgronden bevatten.

2.2.3. De Afdeling is van oordeel dat de brieven van de Vereniging van 11 oktober 2011 geen nieuwe beroepsgronden bevatten, maar een aanvulling inhouden van de beroepsgronden zoals ingediend bij brief, ingekomen bij de Raad van State op 17 juni 2011. De Afdeling ziet derhalve geen aanleiding voor het oordeel dat het gestelde in de brieven van 11 oktober 2011 op grond van artikel 1.6a van de Chw buiten beschouwing gelaten moet worden.

2.3. Voor zover de raad betoogt dat het beroep van de Vereniging niet-ontvankelijk moet worden verklaard voor zover het is gericht tegen het exploitatieplan, overweegt de Afdeling dat de Vereniging ter zitting heeft verklaard dat het beroep niet is gericht tegen het exploitatieplan.

2.4. De Vereniging betoogt dat geen behoefte bestaat aan het voorziene bedrijventerrein. In dat verband voert zij allereerst aan dat de gronduitgifte het afgelopen jaar beperkt is gebleven. Voorts snijdt de stelling van de raad dat er behoefte bestaat aan ruimte voor werkgelegenheid volgens de Vereniging geen hout, omdat uit onderzoeken volgt dat de bevolkingsgroei in Twente sinds een aantal jaren afneemt. Verder is het onderzoeksrapport "Enschede in de Ruimte" van deskundigenbureau ECORYS-Kolpron van 26 april 2005 achterhaald. Ten slotte voert de Vereniging aan dat sprake is van leegstand op bedrijventerreinen en in dat verband wijst de Vereniging in het bijzonder op het recent ontwikkelde bedrijventerrein "XL Businesspark Twente" waar de exploitatie thans verlies lijdt en welk bedrijventerrein tevens ten onrechte niet is meegenomen in de berekening van de behoefte aan bedrijventerreinen, en de Twentse Innovatie Driehoek.

De Vereniging voert voorts aan dat de gevolgen van consultatie van de raad voorafgaand aan de ontwikkeling van elke volgende fase onvoldoende duidelijk zijn.

2.4.1. De raad stelt dat de noodzaak van het voorziene bedrijventerrein blijkt uit de "Visie bedrijventerreinen Netwerkstad Twente" van Ecorys van 10 maart 2011 (hierna: de bedrijventerreinvisie) en het rapport "Kwaliteitsmatch vraag en aanbod bedrijventerreinen Enschede" van ECORYS-Kolpron van 29 januari 2008 (hierna: het rapport van ECORYS-Kolpron) waarin de behoefte raming zoals die is gehanteerd in het rapport "Enschede in de Ruimte" uit 2005 is geactualiseerd en herijkt tot 2020. De raad stelt voorts dat de gronduitgifte in één jaar niet bepalend mag zijn voor de behoefte op de langere termijn, omdat er altijd schommelingen zijn in de uitgifte van grond op bedrijventerreinen. Daarom is ECORYS-Kolpron bij de raming van de behoefte aan bedrijventerreinen in de bedrijventerreinvisie niet uitgegaan van het extrapoleren van gronduitgiftes uit het verleden, maar is een werkgelegenheidsraming gemaakt op basis van de vier landelijk geaccepteerde economische groeimodellen van het Centraal Planbureau met een horizon tot en met 2020, hetgeen de meest zuivere prognose aangeeft, aldus de raad.

Voorts stelt de raad dat uit de "Twente Index 2010", uitgegeven door Stichting Twente Index, volgt dat de regio Twente pas vanaf 2025 te maken krijgt met bevolkingskrimp.

Ten aanzien van het betoog over de leegstand op bedrijventerreinen stelt de raad zich op het standpunt dat de gemeente Enschede een actief revitaliseringsbeleid heeft. Veel van de uitgeefbare grond is het resultaat van binnenstedelijke herstructureringen. In de

bedrijventerreinvisie is rekening gehouden met de rol die herstructurering bij de vraag naar nieuwe terreinen speelt.

Daarnaast stelt de raad dat het bij de ontwikkeling van het bedrijventerrein bij de luchthaven in de Twentse Innovatie Driehoek niet gaat om bedrijvigheid die op een regulier bedrijventerrein wordt uitgeoefend. Derhalve is dit bedrijventerrein niet meegenomen in de berekeningen van de behoefte aan bedrijventerreinen. Het Kennispark, het Hart van Zuid en het World Trade Centre worden gelet op het hoge kantoorhoudende karakter van de bedrijven ter plaatse meegenomen in de nog op te stellen kantorenvisie "Netwerkstad".

De vergelijking met "XL Bedrijvenpark Twente" gaat volgens de raad niet op, omdat dat terrein bestemd is voor bedrijven groter dan twee ha en het voorziene bedrijventerrein alleen voor bedrijven tot twee ha.

De raad stelt tot slot dat de consultatie van de raad geen gefaseerde besluitvorming met zich brengt. Het plan is in werking getreden, aldus de raad. Wel zal, zo heeft de raad ter zitting bevestigd, het plan in overeenstemming met het advies van de Commissie voor de milieu-effectrapportage (hierna: Commissie m.e.r.) van 19 april 2010 gefaseerd worden uitgevoerd, waarbij de behoefte op verschillende momenten opnieuw zal worden bekeken.

2.4.2. De bedrijventerreinvisie geldt voor het stedelijk gebied in Twente en is opgesteld door vijf gemeenten die deel uitmaken van de Netwerkstad Twente, te weten Enschede, Almelo, Borne, Hengelo en Oldenzaal. In de bedrijventerreinvisie staat dat er ruimtevraag is naar bedrijventerreinen in de gemeente Enschede in de periode 2010-2020. Om aan de ruimtevraag te voldoen dient onder meer het in het plan voorziene bedrijventerrein geheel te worden ontwikkeld.

In het rapport van ECORYS-Kolpron van 29 januari 2008 is een analyse gemaakt van de vraag naar binnenstedelijke bedrijventerreinen en van het aanbod van dergelijke bedrijventerreinen binnen de gemeente Enschede. Daarin wordt geconcludeerd dat in de periode tot 2020 een tekort aan ruimte voor bedrijvigheid ontstaat. Voorts staat in dat rapport dat de Usseler Es vooral door haar ligging en bereikbaarheid in principe geschikt is voor een groot aantal activiteiten. Het voorziene bedrijventerrein is met de auto goed bereikbaar via de A35. De uitgifteprijs van de gronden op de Usseler Es is ten opzichte van andere Enschedese bedrijventerreinen gemiddeld te noemen. De grote ruimtevraag vanuit de clusters Industrie en Bouw en Transport, Groothandel en Logistiek maakt de aanleg van dit terrein naar de mening van ECORYS-Kolpron noodzakelijk. Het terrein is ook geschikt voor meer hoogwaardige bedrijvigheid uit de clusters Dienstverlening en Consumentendiensten. Dit gemengde karakter zal de kwalitatieve uitstraling van het terrein ten goede komen, aldus dat rapport.

2.4.3. In het advies van de Commissie m.e.r. van 19 april 2010 staat dat uit het milieu-effectrapport blijkt dat de Usseler Es een grote krans-es is met hoge landschappelijke, natuurlijke en cultuurhistorische waarden. Uit het advies volgt dat de Commissie m.e.r. het belang van de Usseler Es erkent, maar positief adviseert over de voorziene ontwikkeling in het plangebied. In het advies staat dat bij een positief besluit over de Usseler Es wordt geadviseerd het bedrijventerrein in fasen te realiseren gezien de onzekerheden over de toekomstige vraag en aanbod. Gegeven de bestaande waarden van het gebied adviseerde de Commissie m.e.r. om in de eerste fase de oostkrans te ontwikkelen en pas in de volgende fase de bolling.

2.4.4. In het bij het plan behorende stedenbouwkundig- en beeldkwaliteitsplan "Bedrijvenpark Usseler Es" (hierna: het stedenbouwkundig- en beeldkwaliteitsplan) staat dat de aanleg en ontwikkeling van de Usseler Es gefaseerd zal plaatsvinden en dat conjunctuur en marktvrage het tempo van de fasering zullen bepalen.

2.4.5. De Afdeling overweegt dat de Vereniging niet aannemelijk heeft gemaakt dat de raad ten onrechte op basis van de "Twente Index 2010" ervan is uitgegaan dat er tot 2025 geen bevolkingskrimp is te verwachten.

Voorts ziet de Afdeling in hetgeen de Vereniging naar voren heeft gebracht geen aanleiding voor het oordeel dat de bedrijventerreinvisie en het rapport van ECORYS-Kolpron niet op deugdelijk onderzoek zijn gebaseerd. Verder heeft de raad aannemelijk gemaakt dat het voorziene

bedrijventerrein zich onderscheidt van het bedrijventerrein "XL Businesspark Twente", omdat het voorziet in een uitgifte van kavels tot twee ha en is bedoeld voor in het bijzonder middelgrote bedrijven. Ook is het standpunt van de raad dat de bedrijventerreinen binnen de Twentse Innovatie Driehoek bestemd zijn voor een ander type bedrijven dan de Usseler Es voldoende onderbouwd. Uit de leegstand en de voortgang van de gronduitgifte op deze bedrijventerreinen kunnen, anders dan de Vereniging betoogt, geen conclusies worden getrokken omtrent de behoefte aan een bedrijventerrein voor bedrijven met een oppervlakte tot twee ha. Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling in hetgeen de Vereniging naar voren heeft gebracht geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het bedrijventerrein in een behoefte voorziet.

Ten aanzien van het betoog dat de gevolgen van de verplichting tot consultatie van de raad voorafgaand aan de ontwikkeling van iedere fase onvoldoende duidelijk zijn, overweegt de Afdeling het volgende. Ingevolge de daartoe in het exploitatieplan opgenomen fasering zal de ontwikkeling van het bedrijventerrein, als voorzien in het plan, gefaseerd plaatsvinden, overeenkomstig de daartoe in het advies van de Commissie m.e.r. aangegeven volgorde. Daarbij zal - zoals de raad ter zitting heeft verklaard - bij de aanvang van iedere fase beoordeeld worden of aan de daarin voorziene ontwikkeling behoefte bestaat en zal pas bij een gebleken behoefte tot uitvoering van de desbetreffende fase worden overgegaan. Hierbij is ook van belang dat de grondexploitatie een volledige gemeentelijke aangelegenheid is. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid heeft kunnen afzien van het in het plan opnemen van een faseringsregeling, als door de Vereniging beoogd.

2.5. De Vereniging voert aan dat de raad ten onrechte geen rekening heeft gehouden met de landschappelijke kenmerken van de Usseler Es.

2.5.1. De raad stelt zich op het standpunt dat rekening is gehouden met het advies van de Commissie m.e.r. van 19 april 2010. Voorts is bij de nieuwe invulling van het plangebied rekening gehouden met de landschappelijke kenmerken van het gebied. Zo blijft het reliëf van de bolling volgens de raad waarneembaar op de historische route van de Helweg, thans: Ruilverkavelingsweg, de langzaamverkeersroute over de bolling in de noord-zuidrichting en de ontsluitingswegen over de bolling in oost-westrichting. De contour van de bolling wordt scherp begrensd door de rondweg in combinatie met de aan te leggen wadi om het voorziene bedrijventerrein op de bolling, en vormt daardoor een duidelijk contrast met het kleinschalige bomen- en houtwallenrijke landschap van de kransen. Het behoud van deze en andere landschappelijke kenmerken hebben een regeling gevonden in het plan en het stedenbouwkundig- en beeldkwaliteitsplan. Het bouwrijp maken, de aanleg van de nutsvoorzieningen en de inrichting van het openbaar gebied in het plangebied zal ingevolge het exploitatieplan onder meer conform het, van het stedenbouwkundig- en beeldkwaliteitsplan deel uitmakende, beeldkwaliteitsplan plaatsvinden. Zoals in het stedenbouwkundig- en beeldkwaliteitsplan ook wordt aangegeven zal dit beeldkwaliteitsplan tevens als toetsingskader fungeren voor de welstandsbeoordeling.

2.5.2. De raad heeft ter zitting nog eens toegelicht op welke wijzen het behoud van de bolling en de kransen, alsmede andere landschappelijke kenmerken in de planregels, het exploitatieplan en het stedenbouwkundig- en beeldkwaliteitsplan zijn gewaarborgd. De Vereniging heeft niet aannemelijk gemaakt dat de verbeelding, planregels, het exploitatieplan en het stedenbouwkundig- en beeldkwaliteitsplan niet mede strekken tot behoud van de contour en het reliëf van de bolling en de landschappelijke kenmerken van in het bijzonder ook de kransen. Mede gezien de wijze waarop het in acht genomen worden van ook het stedenbouwkundig- en beeldkwaliteitsplan is geborgd, ziet de Afdeling in hetgeen de Vereniging heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat voldoende rekening is gehouden met de landschappelijke kenmerken van de Usseler Es.

2.6. De Vereniging betwist de financiële uitvoerbaarheid van het plan.

2.6.1. De raad heeft ter zitting verklaard dat de grondexploitatie een volledig gemeentelijke aangelegenheid is. Wat betreft de eerste fase heeft de gemeente het grootste deel van de betrokken gronden verworven. Voorts heeft de raad in de plantoelichting en ter zitting vermeld dat eventuele verliezen op de grondexploitatie ten laste zullen kunnen worden gebracht van de

reserve van het grondbedrijf.

2.6.2. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan financieel uitvoerbaar is. Het betoog faalt.

2.7. In hetgeen de Vereniging heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Het beroep is ongegrond.

2.8. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

### 3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. W.D.M. van Diepenbeek, voorzitter, en mr. J.C. Kranenburg en mr. J. Hoekstra, leden, in tegenwoordigheid van mr. P.A. Melse, ambtenaar van staat.

w.g. Van Diepenbeek w.g. Melse  
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 8 februari 2012

191-668.

---