Berenschot



RAPPORT

Evaluatie gebieds-ontwikkeling Technology Base

67115 | 13 juni 2022

RAPPORT

Evaluatie gebieds-ontwikkeling Technology Base

67115 | 13 juni 2022

Ralph Kohlmann, Rogier Beenders, Sander Legen,
Fransje Oudshoorn, Michael Theuns, Mireille Verwoest

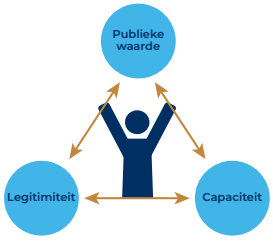
Evaluatie Gebiedsontwikkeling Technology Base

Dit is een samenvatting van de rapportage Evaluatie Gebiedsontwikkeling Technology Base.
Door te klikken op de icoon wordt u naar de juiste sectie in het rapport gebracht.

Inleiding

Gemeente Enschede en provincie Overijssel hebben een gemeenschappelijke regeling opgericht om invulling te geven aan de ontwikkeling van Technology Base. Vanwege de resterende opgave en de inmiddels verlopen bestuursovereenkomst is Berenschot gevraagd een tussentijdse evaluatie van de gebiedsontwikkeling uit te voeren. In de evaluatie blikken we terug op de totale gebiedsontwikkeling van Technology Base, stellen we vast wat de resterende opgave is en blikken we vooruit naar de toekomstige ontwikkeling van het gebied.

Terugblik	Vooruitblik
Doel	**Doel**
Een Terugblik op de totale gebiedsontwikkeling, om te evalueren hoe het proces is verlopen, wat er bereikt is, wat goed en minder goed is gegaan en zo lessen te trekken voor de toekomst.	Een Vooruitblik op de resterende opgave, gericht op het creëren van een overzicht van en een basis voor de te maken keuze over de verdere gebiedsontwikkeling van Technology Base en exploitatie van Twente Airport.



Het **onderzoekskader** met daarin de onderzoeksvragen is gebaseerd op het publieke waarde model van Mark Moore.

Het model bouwt op 3 elementen:

Publieke waarde: de (maatschappelijke) doelstellingen en de inhoudelijke oplossingen om die doelen te bereiken. De onderzoeks-vragen voor dit thema worden behandeld in **Hoofdstuk 3.**	**Capaciteit:** de wijze waarop de ondersteuning is georganiseerd en de daarvoor beschikbare mensen, middelen en instrumenten. De onderzoeks-vragen voor dit thema worden behandeld in **Hoofdstuk 4.**	**Legitimiteit:** de legitimatie en het draagvlak bij achter-bannen)van de stakeholders. De onderzoeks-vragen voor dit thema worden behandeld in **Hoofdstuk 5.**

Terugblik

Resultaten en resterende opgave

De inrichting van de nieuwe natuur (130 hectare) is in 2016 gerealiseerd	
In 2014 is het evenemententerrein (58 hectare) aan een investeerder verkocht en wordt nu verder ontwikkeld.	
De woonparken 't Vaneker en Prins Bernhardpark zijn voor een groot deel gerealiseerd, slechts enkele kavels resteren.	
Op het bedrijventerrein Technology Base is op dit moment 19.000 m² van de beschikbare 124.000 m² ontwikkeld.	
Twente Airport ziet een toename in gebruik maar heeft vooralsnog een structureel exploitatietekort.	

Conclusies

1. Een aanzienlijk deel van de gebiedsontwikkeling is gerealiseerd, maar door stagnerende ontwikkeling van het noordelijk plandeel is vooralsnog in beperkte mate bijgedragen aan economische structuurversterking.

2. Politieke dynamiek heeft invloed op de stabiliteit van de strategische koers voor invulling van het noordelijk plandeel van Technology Base.

3. Het hoge ambitieniveau in het advies van Commissie van Wijzen is buiten beeld geraakt en alleen realiseer-baar wanneer cruciale rand-voorwaarden worden geborgd.

Vooruitblik - Toekomstperspectief

Perspectief gebiedsontwikkeling:
De analyse van de Commissie van Wijzen is acht jaar later nog steeds grotendeels accuraat en actueel. Technology Base is een bijzondere locatie met unieke kwaliteiten en potentie. Dit biedt kansen voor het aantrekken van bedrijven. Die kansrijke uitgangssituatie wordt echter niet automatisch verzilverd. Uit het onderzoek komen diverse kritische succesfactoren naar voren.

Perspectief luchthaven:
De luchthaven kent een lage kostenstructuur, maar is ook beperkt in de mogelijkheden om inkomsten te genereren. In een toekomstverkenning voor de luchthaven is een organisch pad uitgewerkt, dat ook investeringen vraagt. Dit rapport moet verder worden onderbouwd en uitgewerkt, maar biedt een goede basis voor een gesprek over de potentiële toegevoegde waarde van de luchthaven voor de regio.

Perspectief governance:
Een belangrijke vraag voor Overijssel, Enschede en Technology Base is hoe de resterende opgave tot uitvoering te brengen, met voldoende slagvaardigheid en handelingsruimte voor de projectorganisatie. Aandachtspunten daarbij zijn de voor- en nadelen van de gr als governance-vorm, duidelijkheid over de bevoegdheden, de informatiepositie en betrokkenheid van politieke achterbannen.

Strategische keuzes

Een uitwerking van het toekomstperspectief van Technology Base hangt sterk af van politieke en bestuurlijke keuzes. Daarin komen twee strategische afwegingen naar voren:

- **Wat:** welke doelstelling streven de publieke partners na bij het realiseren van de resterende opgave, en tegen welke prijs?
- **Hoe:** welke sturingsfilosofie hanteren de publieke partners bij het realiseren van de resterende opgave?

Wanneer deze afwegingen worden gecombineerd in een assenkruis ontstaan vier strategische keuzerichtingen. In het nulscenario wordt niet expliciet gekozen.



Aanbevelingen

1. Maak een heldere keuze over de ontwikkelstrategie van het bedrijventerrein en houd daar aan vast.
2. Pas het bestemmingsplan aan met een ruimere afbakening van het profiel HTSM/AMM.
3. Betrek de locatie Technology Base bij regionale afspraken over programmering van bedrijventerreinen.
4. Organiseer een gesprek in de gemeenteraad en Provinciale Staten over de toegevoegde maatschappelijke waarde van de luchthaven.
5. Werk de businesscase en de ontwikkelrichting voor Twente Airport verder uit.
6. Verduidelijk de bevoegdheden en verantwoordelijkheden.
7. Articuleer informatiebehoefte en professionaliseer informatievoorziening.
8. Bespreek in de gemeenteraad en Provinciale Staten de wenselijkheid van een gemeenschappelijke adviescommissie.

Inhoudsopgave

1. Inleiding en aanleiding 4
1.1 Aanleiding 5
1.2 Opdracht 5
1.3 Onderzoeksmethodologie 6
1.4 Leeswijzer 7

2. Context: tijdlijn enuitgangssituatie 8
2.1 Het plangebied 9
2.2 Feitenrelaas 10

3. Publieke waarde 14
3.1 Introductie 15
3.2 Feitelijke beschouwing 15
3.3 Beelden 20
3.4 Bevindingen 22

4. Capaciteit 24
4.1 Introductie 25
4.2 Feitelijke beschouwing 25
4.3 Beelden 29
4.4 Bevindingen 30

5. Legitimiteit 31
5.1 Introductie 32
5.2 Feitelijke beschouwing 32
5.3 Beelden 34
5.4 Bevindingen 36

6. Analyse en conclusies 37
6.1 Introductie 38
6.2 Analyse 38
6.3 Conclusies en lessen 40

7. Toekomstperspectieven 43
7.1 Een blik op de toekomst 44
7.2 Publieke waarde: perspectief bedrijventerrein en luchthaven 44
7.3 Capaciteit en legitimiteit: perspectief governance 48
7.4 Scenario's en strategische keuzes 50
7.5 Aanbevelingen voor het vervolgproces 52



HOOFDSTUK 1

Inleiding en aanleiding

1.1 Aanleiding

Projectorganisatie Technology Base (TB), voorheen Area Development Twente, werkt sinds 2010 als gebiedsregisseur aan de ontwikkeling van de voormalig luchtmachtbasis Twenthe. Na het besluit van het ministerie van Defensie om de luchthaven te verlaten, is er een gemeenschappelijke regeling (GR) opgericht om het gebied te gaan ontwikkelen voor nieuwe functies. Dit samenwerkingsverband tussen het college van Gedeputeerde Staten van Overijssel en het college van burgemeester en wethouders van Enschede heeft als doel de integrale gebiedsontwikkeling, binnen door de deelnemers gestelde kaders van het projectgebied, te realiseren. Het betreft toekomstbestendige bestemmingen die een belangrijke bijdrage (zullen) leveren aan de economie, ecologie, natuur, woningbouw en leefbaarheid van de regio.

De koers voor de gebiedsontwikkeling is sinds 2009 een aantal keer gewijzigd en aangescherpt, onder meer op basis van het in 2014 uitgebrachte advies van de Commissie van Wijzen[1]. Het gebied is getransformeerd naar bestemmingen voor woningbouw, bedrijventerreinen, luchthaven en natuur. Veel ontwikkelingen, zoals de woonparken en het ontwikkelen van nieuwe natuur, zijn succesvol afgerond. Voor het bedrijventerrein en de luchthaven Twente Airport ligt er nog een resterende opgave. Vanwege de resterende opgave en de inmiddels verlopen bestuursovereenkomst tussen het Rijk, de provincie Overijssel en gemeente Enschede, is Berenschot gevraagd een tussentijdse evaluatie van de gebiedsontwikkeling uit te voeren.

In deze evaluatie blikken we terug op de totale gebiedsontwikkeling van Technology Base, stellen we vast wat de resterende opgave is en blikken we vooruit naar de toekomstige ontwikkeling van het gebied. De lessen en inzichten uit de terugblik vormen het vertrekpunt voor de vooruitblik. Deze evaluatie vormt daarmee een basis voor keuzes en eventuele besluiten om te komen tot een succesvolle verdere gebiedsontwikkeling van Technology Base.

1.2 Opdracht

Op 14 september 2021 hebben de beide colleges onderzoeksvragen voor de evaluatie vastgesteld, waarbij ook aandachtspunten vanuit de gemeenteraad van Enschede (raad) en Provinciale Staten van Overijssel (PS) zijn betrokken. Beide colleges hebben PS en de raad met een brief geïnformeerd over de onderzoeksopzet:

Het doel van de evaluatie is inzicht krijgen in de te maken keuzes over de resterende opgave van Technology Base. De evaluatie bestaat uit twee samenhangende onderdelen[2]:

- *Een bondige **terugblik** op de totale gebiedsontwikkeling, gericht op de 'lessons learned'. Het doel is om te evalueren hoe dit proces is verlopen, wat er bereikt is, wat goed en minder goed is gegaan en zo lessen te trekken voor de toekomst.*

*Een **vooruitblik** op de resterende opgave, gericht op het creëren van een overzicht van en een basis voor de te maken keuzes door beide colleges. Het gaat daarbij om keuzes gericht op een zo succesvol mogelijke verdere gebiedsontwikkeling van Technology Base en exploitatie van Twente Airport.*

De onderzoeksvragen zijn door de colleges van Overijssel en Enschede als volgt vastgesteld:

1. ***Resultaten van de gebiedsontwikkeling:** in hoeverre is de herontwikkeling afgerond zoals in 2009 beoogd, en welke opgave resteert? Wat zijn aanbevelingen voor de resterende opgave, op basis van 'lessons learned' sinds de start van de gemeenschappelijke regeling?*
2. ***Bestuurlijke samenwerking:** hoe kijken beide deelnemers in de regeling terug op de samenwerking? Wat zijn de bestuurlijke perspectieven van beide deelnemers in de komende jaren als het gaat om het benutten van kansen, het wegnemen van belemmeringen en/of het omgaan met risico's? Welke opties zijn er voor ieders toekomstige rol qua eigendom, investeringen en regie op de ontwikkeling? Wat zijn de daarbij passende rollen van gemeenteraad en Provinciale Staten?*
3. ***Inhoudelijke reflectie op het profiel:** wat is er nodig om de resterende opgave succesvol af te ronden? Welke scenario's zijn er voor een succesvolle afronding en wat betekent dat voor de uitgangspunten en kaders die aan de gebiedsontwikkeling zijn verbonden? Wat zijn de daarbij passende rollen van gemeenteraad en Provinciale Staten?*

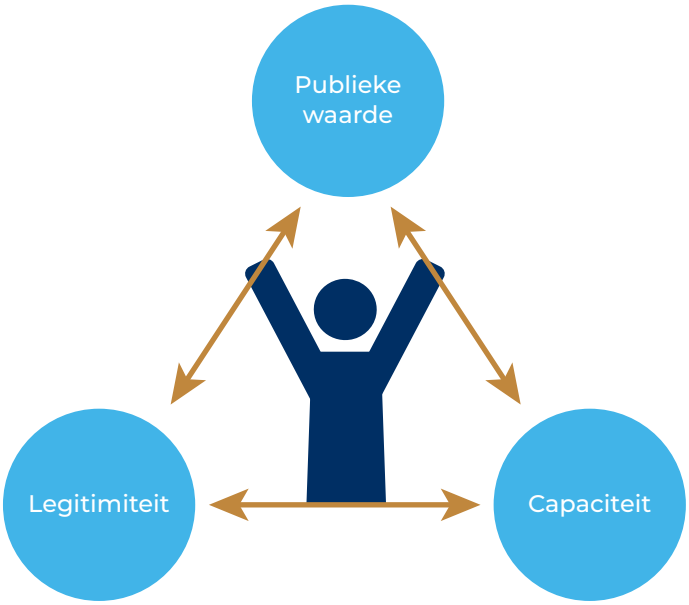
1 Provincie Overijssel, Advies Commissie van Wijzen Technology Base Twente, 30 oktober 2014

2 Brief aan Provinciale Staten, Onderzoeksvragen evaluatie Technology Base, 14 september 2021 en brief aan de gemeenteraad, Evaluatie GR Technology Base, 16 september 2021

1.3 Onderzoeksmethodologie

Wij hebben de onderzoeksvragen van Overijssel en Enschede aangevuld en verwerkt in een onderzoekskader. Een onderzoekskader wordt gebruikt om tot een goede en volledige beantwoording van de onderzoeksvragen te komen. In het onderzoek maken we onderscheid tussen feitelijke informatie, beelden en meningen (van betrokkenen) en onze bevindingen, analyse en conclusies. Deze bevindingen, analyse en conclusies hebben wij - als onderzoekers - gebaseerd op de feitelijke informatie, gesprekken en werksessies, met ons onderzoekskader als raamwerk.

Onderzoekskader



Binnen deze evaluatie hanteren wij het Publieke waardemodel van Mark Moore[3] als basis voor ons onderzoekskader. Dit model vat op toegankelijke wijze de essentie van de werking van publieke organisaties in een netwerkachtige setting. Het model kent drie domeinen die in samenhang met elkaar bekeken worden:

- **Publieke waarde**: de (maatschappelijke) doelstellingen en de inhoudelijke oplossingen om die doelen te bereiken.
- **Capaciteit**: de wijze waarop de ondersteuning is georganiseerd en de daarvoor beschikbare mensen, middelen en instrumenten.
- **Legitimiteit**: de legitimatie en het draagvlak (achterbannen) van de stakeholders.

Bij een goede balans tussen deze drie domeinen ontstaat publieke waarde op een effectieve, efficiënte en gelegitimeerde wijze. Wij voegen het onderdeel context aan dit model toe. De context is de situatie waarin de drie domeinen (in de loop der jaren) met elkaar interacteren en waarbij externe factoren en ontwikkelingen, zoals economische ontwikkelingen en ontwikkelingen op het gebied van COVID-19 van invloed kunnen zijn op de situatie.

De onderzoeksvragen voor de evaluatie zijn aan de hand van het Publieke waardemodel geordend, aangevuld en vertaald naar indicatoren. Het onderdeel context komt terug in het onderzoekskader (bijlage 1) en wordt betrokken bij de samenhangende analyse (hoofdstuk 6). In het onderzoekskader is een duidelijke scheiding aangebracht tussen vragen die zich richten op de terugblik en een vooruitblik naar het toekomstperspectief. Bijlage 2 geeft een overzicht van de hoofdstukken en paragrafen waarin de onderzoeksvragen worden beantwoord.

Begeleiding en ondersteuning bij het onderzoek

Het onderzoek is begeleid door een begeleidingsgroep van drie personen van de gemeente Enschede en de provincie Overijssel. Zij hebben de documentatie aangeleverd, meegedacht over de gesprekspartners en meegelezen met de bevindingen en conclusies van het onderzoek.

Ook is een klankbordgroep met een vertegenwoordiging van raadsleden en Statenleden bij het onderzoek betrokken. Zij zijn aan het begin van en halverwege het onderzoek betrokken. In het begin van het onderzoek hebben zij gereflecteerd op het onderzoekskader, meegekeken met het plan van aanpak en meegedacht over de gesprekspartners. Halverwege het onderzoek heeft de klankbordgroep op de bevindingen gereflecteerd en aandachtspunten voor het vervolg meegegeven.

Voor het onderzoek is het van belang dat de inhoud en de resultaten van het onderzoek niet ter discussie staan. We maken daarom gebruik van een reflectie/second opinion uitgevoerd door de heer prof. dr. Jos Arts, hoogleraar Environmental & Infrastructure Planning aan de Rijksuniversiteit Groningen. Hij is in een onafhankelijke rol betrokken om de methodologische kwaliteit van het onderzoek te borgen en na afloop van het onderzoek een second opinion uit te voeren.

3 Moore, M, Creating public value, Strategic management in government. Cambridge: Harvard University Press, 1995

Proces en onderzoeksmethoden

In het onderzoek maken we onderscheid tussen feitelijke informatie, beelden en bevindingen:

De *feitelijke informatie* is hoofdzakelijk verkregen vanuit beschikbare documentatie. De documenten zijn verkregen uit openbare bronnen, zijn aangeleverd door de provincie Overijssel, gemeente Enschede en Technology Base en/of zijn aan de orde gekomen tijdens de gesprekken. Aan de hand van deze informatie hebben we aanvullende documentatie opgevraagd en via openbare bronnen opgezocht ('snowballing'). In bijlage 3 is een literatuurlijst met gebruikte documenten opgenomen. Deze documenten geven duiding aan de beoogde doelen van de gebiedsontwikkeling, de kaders waarbinnen de gebiedsontwikkeling plaatsvindt en de samenwerking en inzet van betrokken partijen. Alle documenten zijn gecodeerd en geanalyseerd met behulp van de digitale tool ATLAS.ti. We hebben de kwalitatieve onderzoeksdata systematisch onderzocht, door de relevante informatie te coderen en om te zetten naar overzichtelijke output. In bijlage 6 zijn de coderingen opgenomen.

De *beelden* zijn ervaringen, inzichten, overwegingen en meningen van betrokken personen en instanties bij de gebiedsontwikkeling van Technology Base (nu en in het verleden). Deze beelden zijn middels individuele gesprekken en groepsgesprekken verkregen. In totaal hebben we 23 gesprekken gevoerd met 44 personen. We hebben de gesprekspartners op diversiteit geselecteerd, zodat we inzicht krijgen in de verschillende perspectieven rondom de gebiedsontwikkeling. De lijst van gesprekspartners hebben we met de begeleidingscommissie en klankbordgroep besproken en aangevuld. Een lijst met organisaties die we hebben gesproken is in bijlage 4 opgenomen. Hierin hebben we ook aangegeven welke gesprekken geen doorgang hebben gevonden, en hoe we hiermee zijn omgegaan. Op basis van het onderzoekskader hebben wij een interviewleidraad opgesteld en vooraf met de deelnemers gedeeld. De interviewleidraad is in bijlage 5 opgenomen. Van de gesprekken zijn verslagen gemaakt voor ons eigen (intern) gebruik. De *beelden* zijn geanonimiseerd en niet herleidbaar naar individuen. In de *beelden* maken we gebruik van een kwalitatieve duiding:

- Eén gesprekspartner: één persoon.
- Een aantal gesprekspartners: circa één tot vijfpersonen.
- Verschillende en meerdere gesprekspartners: circa vijf tot tien personen.
- Een groot aantal gesprekspartners: meer dan tien personen.

Door de feitelijke informatie en *beelden* te toetsen aan de in het onderzoekskader opgestelde criteria hebben wij, als onderzoekers, *bevindingen* geformuleerd. Dit is onze interpretatie en weging van de feitelijke informatie en *beelden* (van de betrokkenen) uit de documenten, gesprekken en werksessies. De mondelinge informatie verkregen uit de interviews en werksessies is als volgt beoordeeld:

- Is de informatie door meerdere personen (met verschillende achtergronden) gegeven?
- Is de informatie onderling congruent, logisch en consistent?
- Wordt de informatie ondersteund door schriftelijke bronnen?

Hoe meer van deze vragen met 'ja' beantwoord kunnen worden, hoe relevanter en betrouwbaarder de mondelinge informatie is. Indien de informatie door een of een aantal gesprekspartners wordt gegeven of tegenstrijdig is met wat anderen zeggen, gaat het om een verschil van inzicht. Deze verschillende inzichten kunnen voor de beeldvorming relevant zijn. Onze bevindingen hebben we op juistheid en volledigheid getoetst in een werksessie met betrokkenen vanuit Technology Base, de gemeente Enschede en provincie Overijssel. Op basis van deze bevindingen hebben wij onze *analyse en conclusies* uitgewerkt.

Voor de *vooruitblik* is in twee werksessies gesproken over kansen voor een succesvolle afronding van de gebiedsontwikkeling (met regionale stakeholders) en de bestuurlijke perspectieven (met bestuurders van de provincie Overijssel en de gemeente Enschede). Dit heeft geleid tot een schets van het toekomstperspectieven, scenario's en strategische afwegingen. Door de inzichten uit de werksessies te combineren met eerder opgehaalde lessen en bevindingen, zijn de onderzoeksvragen van de vooruitblik beantwoord en bijpassende aanbevelingen geformuleerd.

1.4 Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd:

- Hoofdstuk 2 bevat de een chronologische beschrijving van de context en huidige situatie van de gebiedsontwikkeling van de voormalige vliegbasis Twenthe.
- Hoofdstuk 3 bevat de feiten, beelden en bevindingen vanuit de invalshoek van publieke waarde.
- Hoofdstuk 4 bevat de feiten, beelden en bevindingen vanuit de invalshoek van capaciteit en organisatie.
- Hoofdstuk 5 bevat de feiten, beelden en bevindingen vanuit de invalshoek legitimiteit en draagvlak.
- Hoofdstuk 6 biedt een overkoepelende analyse en hoofdconclusies van de terugblik.
- Hoofdstuk 7 bevat het toekomstperspectief en een aantal scenario's met te maken keuzes om invulling te geven aan de resterende opgave voor de gebiedsontwikkeling. Hierin zijn onze aanbevelingen voor het vervolgproces opgenomen.



HOOFDSTUK 2

Context: tijdlijn en uitgangssituatie

Dit hoofdstuk schetst het plangebied, de (historische) context en tijdlijn van de gebiedsontwikkeling van de voormalige vliegbasis Twenthe.

2.1 Het plangebied

Het plangebied 'Technology Base' bevindt zich ten noorden van de stad Enschede, grenzend aan Hengelo en Oldenzaal en dicht bij de Duitse grens. Het gebied is vrijgekomen nadat de militaire vliegbasis Twenthe is gesloten. Dit gebied kent in totaal 480 hectare (ha), verdeeld over meerdere deelgebieden, waaronder:

- Technology Base
- Het natuurgebied, onderdeel van Natuur Netwerk Nederland (NNN)
- De evenementenlocatie
- Deventerpoort
- Woonparken 't Vaneker, Prins Bernhardpark en de Fokkerweg.

De volgende afbeelding biedt een illustratie van het totale plangebied van de gebiedsontwikkeling Technology Base.



Het deelgebied Technology Base bestaat uit een (nog grotendeels te ontwikkelen) bedrijvenpark ten noorden van het gebied en Twente Airport. Binnen het 230 ha grote terrein van dit deelgebied kan circa 80 ha worden gebruikt voor bedrijven om zich te vestigen. De overige grond van dit deelgebied komt toe aan Twente Airport.

Twente Airport

Sinds de Tweede Wereldoorlog kent vliegbasis Twenthe een militaire functie voor de Koninklijke Luchtmacht. Naast militair gebruik van de luchthaven vindt er op dat moment op kleine schaal burgerluchtvaart plaats, zoals zakelijk vliegverkeer en vakantievluchten.

Nadat de landingsbaan van drie kilometer in 2002 compleet is vernieuwd, wordt door de minister van Defensie in 2003 besloten om de vliegbasis te sluiten. In januari 2008 is het vertrek van Defensie definitief en kent de luchthaven geen militaire functie meer.

Op 30 maart 2017 is Twente Airport heropend voor zakelijk en klein recreatief vliegverkeer. Op Twente Airport zijn alleen vluchten onder Visual Flight Rules (zichtvliegvoorschriften, VFR) mogelijk. Dat betekent dat uitsluitend onder goede weerscondities kan worden gevlogen. Indien de weerscondities niet goed zijn, dan moeten vluchten uitwijken naar andere luchthavens.

Het natuurgebied is onderdeel van Natuur Netwerk Nederland en gelegen in het centrum van het plangebied tussen het bedrijventerrein en de evenementenlocatie. Dit gebied van 130 hectare is in eigendom van de provincie Overijssel en is ingericht als nieuwe natuur na de sluiting van de militaire vliegbasis Twenthe.

De evenementenlocatie (Vliegveld Twenthe Evenementenlocatie, VTE) is circa 58 hectare groot en wordt gebruikt voor evenementen, beurzen en festivals. Het gebied is verkocht aan een private investeerder. Deze is tevens de eigenaar van de Deventerpoort, een locatie ten zuiden van het terrein waar oorspronkelijk de terminal van de burgerluchthaven stond.

Ten slotte zijn er enkele woonparken die onderdeel zijn van de gebiedsontwikkeling Technology Base. Deze woonparken zijn gebouwd op de gronden van de oude kazernes van de voormalige vliegbasis Twenthe. In totaal zijn er drie woonparken ontwikkeld binnen de plannen van de gebiedsontwikkeling. Dit zijn 't Vaneker ten zuiden van het plangebied, Prins Bernhardpark ten oosten van het plangebied en de Fokkerweg nabij de Deventerpoort.

2.2 Feitenrelaas

Voorgeschiedenis en aanvang gebiedsontwikkeling (2003-2014)

In 1931 wordt een civiel vliegveld in gebruik genomen aan de noordzijde van Enschede, in de buurt van Lonneker. Na de Tweede Wereldoorlog neemt de Koninklijke Luchtmacht het terrein over en vormt het de basis voor meerdere F16-straaljagers. Tevens wordt de luchthaven gebruikt voor zakelijk vliegverkeer en vakantievluchten. In juni 2003 neemt de minister van Defensie een besluit om de militaire vliegbasis Twenthe te sluiten.[4] In juni 2007 sluiten de rijksoverheid, de provincie Overijssel en gemeente Enschede een overeenkomst waarin zij afspreken om gezamenlijk te werken aan de gebiedsontwikkeling van de luchthaven.

Deze samenwerking kent de naam *Vliegwiel Twente Maatschappij (VTM)* en heeft als missie om het gebied zodanig te ontwikkelen, dat het werkgelegenheid creëert binnen het profiel van de regio.[5] VTM ontwikkelt twee structuurvisies: structuurvisie A zonder luchtvaart gebonden activiteit en structuurvisie B met luchtvaart gebonden activiteit. Het Rijk en de gemeente Enschede stemmen in met structuurvisie B als koers voor de gebiedsontwikkeling. Het plan krijgt echter geen steun in Provinciale Staten van Overijssel.[6] [7] Nadat de volgorde van natuurontwikkeling wordt gewijzigd en er meer duidelijkheid is over de haalbaarheid van de plannen, wordt structuurvisie B alsnog goedgekeurd in Provinciale Staten.[8] Het Rijk, de provincie Overijssel en gemeente Enschede leggen hun samenwerking vast in de Bestuursovereenkomst Gebiedsontwikkeling Vliegveld Twente (december 2009) en een addendum daarop (juni 2010). Vervolgens treedt op 1 december 2010 de gemeenschappelijke regeling *Area Development Twente (ADT)* in werking[9].

Inschatting van het aantal passagiers

Een belangrijk uitgangspunt voor het plan met de luchthaven (Structuurvisie B) is dat er sprake is van 1,2 miljoen passagiers per jaar. Dit aantal baseert VTM op twee haalbaarheidsonderzoeken die in 2008 zijn uitgevoerd. Deze onderzoeken zijn kritisch over de haalbaarheid van een Twentse luchthaven én benadrukken de onzekerheden rondom die luchthaven[10].

Begin 2010 laat de Vereniging Omwonenden Luchthaven Twente (VOLT) een second opinion uitvoeren om aan te tonen dat 1,2 miljoen passagiers per jaar niet haalbaar is. Het onderzoek concludeert dat er een groot aantal onzekerheden zijn voor Twente Airport. Deze onzekerheden zijn groter dan voor grotere luchthavens. Het onderzoek stelt dat Twente Airport niet meer dan 0,5 miljoen passagiers kan verwachten. Deze inschatting is gebaseerd op basis van de meest optimistische aannames. Een meer realistische inschatting is volgens dit onderzoek 0,3 tot 0,5 miljoen passagiers in 2030[11].

Onderdeel van de bestuursovereenkomst is dat de gemeente Enschede en provincie Overijssel een Europese aanbesteding uitschrijven voor de exploitatie van een commerciële luchthaven. In januari 2011 stellen het college van Gedeputeerde Staten (GS) van de provincie Overijssel en het college van burgermeester en wethouders (B en W) van de gemeente Enschede de kaders en richtlijnen van de aanbesteding vast.[12] In april 2011wordt gestart met de aanbesteding.[13] In december 2012 sluit de aanbesteding zonder geschikte kandidaten. De drie geïnteresseerde partijen hebben zich teruggetrokken uit de aanbesteding. Het bestuur van ADT informeert het bestuur van de gemeente en de provincie hierover in februari 2013[14]. Gelijktijdig wordt er een scenario ontwikkeld van zogenoemde 'no-regret'-maatregelen, mocht duidelijk worden dat er geen burgerluchthaven kan worden geopend[15].

In februari 2013 is er contact met een in de regio gevestigde ondernemer, die niet deelnam aan de openbare aanbesteding, om de exploitatie van de luchthaven over te nemen. ADT en deze ondernemer sluiten een intentieovereenkomst om de luchthaven uit te baten[16]. In mei 2013 wordt bekend dat deze partij voldoet aan de kwalificatie-eisen die in de aanbesteding zijn genoemd[17].

In mei 2014 informeert ADT het college van B en W van de gemeente Enschede over een besluit van de Europese Commissie aangaande de legitimiteit van meerdere investeringen van overheidspartijen op het luchthaventerrein[18].

4 NSOB, Evaluatieonderzoek gebiedsontwikkeling in relatie tot besluitvorming gemeente Enschede, 2015
5 Vliegwiel, de transformatie van vliegbasis Twente, Blauwdruk Uitgeverij, 2019
6 Minister van Verkeer en Waterstaat, Voorkeursbesluit luchthaven Twente, 13 juli 2009
7 NSOB, Evaluatieonderzoek gebiedsontwikkeling in relatie tot besluitvorming gemeente Enschede, 2015
8 Provincie Overijssel, Besluit ruimtelijke visie gebiedsontwikkeling luchthaven Twente, 16 juni 2010
9 Provincie Overijssel, Vaststelling GR gebiedsontwikkeling, 10 november 2010
10 K. Veenma, Ruimte voor onzekerheid, interactie tussen actoren in de dynamiek van infrastructuurplanning (p 90), oktober 2021
11 SEO, The passenger potential of Twente Airport, 2010
12 Gemeente Enschede, Kadernota aanbesteding luchthaven Twente, 4 januari 2011
13 ADT, Request for expression of interest, 28 april 2011
14 ADT, Onderzoek 'waarom geen biedingen' n.a.v. aanbesteding, 12 februari 2013
15 ADT, Advies heroriëntatie en no regret maatregelen, 12 februari 2013
16 ADT, Intentieverklaring ADT en Reggeborgh BV, 12 februari 2013
17 ADT, Rapportage kwalificatie consortium, 13 mei 2013
18 ADT, Vertraging ontwikkeling Luchthaven Twente, 9 mei 2014

Een besluit van de Europese Commissie is voor de zomer van 2014 nodig om de afspraken met de politiek en de initiatiefnemer te halen[19]. Deze afspraken richten zich op de deadline om eind 2014 operationeel te zijn. In juni 2014 informeert ADT het college van GS en het college van B en W dat de Europese Commissie twijfelt over de legitimiteit van de investeringen. ADT stelt dat deze twijfels niet op korte termijn kunnen worden opgelost, waardoor deze deadline niet gehaald kan worden[20]. Om deze reden besluit ADT af te zien van verdere inspanningen om een commerciële burgerluchthaven te openen. Dit besluit wordt overgenomen door de gemeenteraad en Provinciale Staten.

De gebiedsontwikkeling op basis van Structuurvisie B bevat, naast de ontwikkelingen rondom de luchthaven, meer onderdelen.

Zo worden er drie woongebieden ontwikkeld ('t Vaneker, Prins Bernhardpark en de Fokkerweg), een gebied voor 'leisure' aan de zuidoostkant van het gebied en een natuurgebied ten zuiden van de landingsbaan[21]. Vanwege de financiële crisis worden de plannen voor de woningbouw in 2011 herzien. Deze plannen zijn in januari 2012 opnieuw vastgesteld, waarin een grotere rol wordt voorzien voor al bestaande gebouwen op de voormalige kazernes[22]. In 2014 wordt het eerste pand op 't Vaneker verkocht. Voor het 'leisure'-deel van de gebiedsontwikkeling worden de voormalige werkparken De Strip en Oostkamp in 2014 verkocht aan een private investeerder. Omwonenden zijn kritisch op de ontwikkeling van dit deel van de voormalige vliegbasis, vooral vanwege geluidsoverlast[23]. Ten slotte wordt het natuurgebied ten zuiden van de landingsbaan ontwikkeld. De realisatie van het natuurgebied verloopt soepel. Het gebied wordt in 2016 overgedragen aan de provincie Overijssel als onderdeel van Natuur Netwerk Nederland (NNN)[24].

Figuur 2. Tijdlijn en mijlpalen ontwikkeling Technology Base.



19 Vliegwiel, de transformatie van vliegbasis Twente, Blauwdruk Uitgeverij, 2019
20 ADT, Rapportage stand van zaken en verkenning scenario's, 5 juni 2014
21 Provincie Overijssel, ruimtelijke visie gebiedsontwikkeling Luchthaven Twente e.o., 16 juni 2010
22 ADT, Ontwikkelingsplan, januari 2012
23 Vliegwiel, de transformatie van vliegbasis Twente, Blauwdruk Uitgeverij, 2019
24 Vliegwiel, de transformatie van vliegbasis Twente, Blauwdruk Uitgeverij, 2019

Een nieuw profiel voor Technology Base (2014-2018)

Na het besluit om niet door te gaan met de commerciële luchthaven, gaan Enschede en Overijssel op zoek naar een alternatieve invulling van het gebied. De gemeenteraad en Provinciale Staten besluiten in juli 2014 een Commissie van Wijzen in te stellen onder leiding van Bernard Wientjes[25]. Deze commissie krijgt de opdracht een nieuw toekomstperspectief voor Twente en het luchthaventerrein te schetsen en onderzoekt de rol van de vliegbasis voor een economisch en duurzaam Twente. In oktober 2014 publiceert de Commissie haar advies, waarin staat dat de luchthaven in een fraai coulisselandschap een 'internationale ontwikkel-, demonstratie-, test- en productiezone' moet vormen voor *advanced materials and manufacturing*. Daarbij ligt de nadruk op testen en is er ruimte voor luchtvaart, maar op zeer beperkte schaal. Bovendien stelt de Commissie van Wijzen een naamswijziging voor: het noordelijk deel van het plangebied zou de naam *Technology Base* krijgen. Om de plannen van de commissie in gang te zetten, adviseren zij om een Topteam en Kwaliteitsteam in te stellen; waar het Topteam zich focust op het vinden van bedrijven voor het te ontwikkelen bedrijventerrein, focust het Kwaliteitsteam zich op de ruimtelijke kwaliteit van de gebiedsontwikkeling[26].

Overijssel en Enschede werken het advies van de Commissie van Wijzen uit in een plan van aanpak. In februari 2015 sturen de colleges van GS en B en W dit plan van aanpak naar Provinciale Staten en de gemeenteraad,. Dit plan neemt het advies om een Topteam en Kwaliteitsteam in te stellen over en biedt kaders voor de opdracht aan het Topteam en Kwaliteitsteam[27]. Het Topteam heeft het doel om bedrijven naar Technology Base te halen en voert vervolgens meerdere gesprekken met bedrijven voor een onderkomen op Technology Base, waaronder Fokker en Ten Cate. Deze gesprekken resulteren niet in een doorbraak en vestiging van deze bedrijven[28].

Tegelijkertijd met het Topteam gaat het Kwaliteitsteam aan de slag. Dit team heeft de opdracht om toezicht te houden op het ruimtelijke gebiedsprofiel van de luchthaven[29]. Mede als gevolg van een onduidelijke rolverdeling tussen ADT en het Kwaliteitsteam, komt er vroegtijdig een einde aan de opdracht. In november 2016 sluit het Kwaliteitsteam af met een advies aan gemeenteraad en Provinciale Staten[30] [31].

In februari 2017 stuurt het Topteam een tussenbalans naar de raad en Provinciale Staten. Het Topteam rondt in oktober 2018 zijn werkzaamheden af met een advies dat wordt gestuurd naar de provincie Overijssel en de gemeente Enschede[32] [33].

In september 2016 stellen Provinciale Staten een herziene versie van de gebiedsvisie vast, die ook niet-luchthaven gebonden activiteit in het gebied mogelijk maakt[34]. In 2017 openen de eerste bedrijven hun deuren op het bedrijventerrein, waarvan een deel van de bedrijven zich vestigt in verbouwde F16-shelters. Daarnaast opent in datzelfde jaar een bedrijf dat zich specialiseert in het hergebruik van vliegtuigen aan de luchthavenkant van het gebied. In april 2017 landt het eerste vliegtuig voor demontage[35]. Dit is mogelijk omdat de Staten van Overijssel in maart 2017 het luchthavenbesluit hebben vastgesteld. Hierin is opgenomen dat de luchthavenfunctie intact blijft en vliegtuigen kunnen landen en opstijgen van het vliegveld[36].

Nadat is besloten om een einde te maken aan de plannen voor een commerciële luchthaven, voert ADT gesprekken met een private ontwikkelaar om het noordelijke deel van de luchthaven te verkopen. De partijen bereiken geen overeenkomst over de vraagprijs van het gebied, waardoor de gesprekken in 2017 stranden[37]. Dit vormt echter wel het startsignaal voor een heroriëntatie op de aanpak van de ontwikkeling van Technology Base. Deze heroriëntatie is in een procesnotitie in april 2017 vastgesteld[38]. De colleges stellen in december 2017 het plan van aanpak voor deze heroriëntatie vast. Belangrijke uitgangspunten zijn dat de luchthaven publiek eigendom blijft, dat de publieke partijen aan zet zijn en in ieder geval voor de komende tien jaar eigenaar blijven van het bedrijventerrein. Tevens verandert de naam van de gemeenschappelijke regeling van ADT naar Technology Base en wordt er een hernieuwde opdracht voorbereid[39]. De governance van de gemeenschappelijke regeling wordt gehandhaafd en er komt een collegeregeling, die op 1 juli 2020 in werking treedt[40]. Ook besluiten de colleges dat de Deventerpoort, de locatie van het oude terminalgebouw, niet meer binnen de plannen van de publieke partijen past. Daarom wordt deze locatie afgestoten[41] en in 2020 verkocht aan een private investeerder[42].

25 Vliegwiel, de transformatie van vliegbasis Twente, Blauwdruk Uitgeverij, 2019
26 Provincie Overijssel, Advies Commissie van Wijzen Technology Base Twente, 30 oktober 2014
27 Gemeente Enschede, Plan van aanpak implementatie advies Commissie van Wijzen Luchthaven Twente, 4 februari 2015
28 Vliegwiel, de transformatie van vliegbasis Twente, Blauwdruk Uitgeverij, 2019
29 Gemeente Enschede, Plan van aanpak implementatie advies Commissie van Wijzen Luchthaven Twente, 4 februari 2015
30 Vliegwiel, de transformatie van vliegbasis Twente, Blauwdruk Uitgeverij, 2019
31 Provincie Overijssel, Eindadvies Kwaliteitsteam, 1 november 2016
32 Provincie Overijssel, Tussenbalans Topteam, 10 februari 2017
33 Provincie Overijssel, Eindadvies Topteam, 30 oktober 2018
34 Provincie Overijssel, Gebiedsvisie Technology Base Twente, 27 september 2016
35 Vliegwiel, de transformatie van vliegbasis Twente, Blauwdruk Uitgeverij, 2019
36 Provincie Overijssel, Luchthavenbesluit Twente Airport, 1 maart 2017
37 Vliegwiel, de transformatie van vliegbasis Twente, Blauwdruk Uitgeverij, 2019
38 Gemeente Enschede, Procesnotitie hoe nu verder met Technology Base, 24 april 2017
39 Gemeente Enschede, keuze vervolgproces Technology Base Twente en heroriëntatie GR-ADT, 5 december 2017
40 Provincie Overijssel, Gemeenschappelijke Regeling Technology Base, 1 juli 2020
41 Gemeente Enschede, keuze vervolgproces Technology Base Twente en heroriëntatie GR-ADT, 5 december 2017
42 Technology Base, Tijdlijn ontwikkeling Technology Base

In september 2018 kondigt Lithium Werks, een organisatie die batterijen ontwikkelt, aan zich te willen vestigen op Technology Base en daar een onderzoekscampus te willen openen. Er klinkt kritiek over deze ontwikkeling, aangezien de campus niet volledig binnen het profiel past. De impact op de werkgelegenheid is echter groot, indien deze onderzoekscampus zich zou vestigen[43]. Uiteindelijk besluit Lithium Werks in januari 2019 zich niet te vestigen op Technology Base door een meningsverschil in zijn directie[44].

De gemeenteraad van Enschede stelt in maart 2018 de bestemmingsplannen voor de deelgebieden Noord en Midden vast. In de bestemmingsplannen wordt het profiel van de Commissie van Wijzen overgenomen en nader gespecifieerd[45]. De Raad van State vernietigt in juli 2019 het bestemmingsplan Midden vanwege het ongeldig verklaren van de Programma Aanpak Stikstof (PAS). Uiteindelijk wordt dit bestemmingsplan in 2021 opnieuw vastgesteld door de gemeenteraad van Enschede[46]. Echter loopt er op het moment van schrijven een beroep over het bestemmingsplan bij de Raad van State.

Toekomst van Technology Base en Twente Airport (2020-heden)

In het voorjaar van 2020 start Technology Base een proces richting een ontwikkelperspectief voor de luchthaven. De focus wordt gelegd op de uitbouw van parkeerplekken en de samenhang met *maintenance, repair and operating* (MRO)[47]. Daarnaast biedt de luchthaven plek voor geparkeerde toestellen van luchtvaartmaatschappijen. Enkele van deze toestellen zijn Boeing 747-400 van de Duitse luchtvaartmaatschappij Lufthansa. In juli 2020 blijkt dat deze toestellen wel kunnen landen op Twente Airport, maar deze niet bevoegd zijn om op te stijgen volgens de normen van Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Dit leidt tot een geschil tussen Technology Base en ILT met als uitkomst dat er een tijdelijke ontheffing is verleend voor het laten opstijgen van de reeds geparkeerde toestellen[48].

In het najaar van 2020 blijkt dat het geschil met het ILT en de stikstofproblematiek zijn impact heeft op de cijfers van de luchthaven. Mede door de verliezen van de luchthaven en de impact daarvan op de toekomst, besluiten de colleges van GS en B&W in april 2021 om een evaluatie naar de gebiedsontwikkeling te vervroegen[49]. Gedurende de looptijd van de evaluatie besluiten PS om terughoudend te zijn met investeringen in de luchthaven[50]. In november 2021 vergaderen de gemeenteraad en Provinciale Staten over de onderzoeksopzet en onderzoeksvragen van de evaluatie[51]. Parallel daaraan werkt Technology Base samen met een externe adviseur sinds 2021 aan een ontwikkelperspectief voor Twente Airport.

43 Vliegwiel, de transformatie van vliegbasis Twente, Blauwdruk Uitgeverij, 2019
44 Vliegwiel, de transformatie van vliegbasis Twente, Blauwdruk Uitgeverij, 2019
45 Gemeente Enschede, Bestemmingsplannen voormalige vliegbasis Twenthe, 12 januari 2018
46 Technology Base, Tijdlijn ontwikkeling Technology Base
47 Technology Base, Tijdlijn ontwikkeling Technology Base
48 Provincie Overijssel, Twente Airport en vertrek grote vliegtuigen, 3 november 2020
49 Provincie Overijssel, Evaluatie en zienswijze ontwerpbegroting 2022 Technology Base, 27 april 2021
50 Provincie Overijssel, Motie PS terughoudendheid investeringen vliegveld Twente, 2 juni 2021
51 Gemeente Enschede, Opbrengst bijeenkomst gemeenteraad en Staten over evaluatie Technology Base, 18 november 2021



HOOFDSTUK 3

Publieke waarde

Dit hoofdstuk behandelt de publieke waarde van de gebieds-ontwikkeling Technology Base. Dit omvat de (maatschappelijke) doelstellingen en de inhoudelijke oplossingen om die doelen te bereken. We gaan in op de nagestreefde doelstellingen, de beoogde resultaten, de mate waarin deze zijn gerealiseerd en de feiten en omstandigheden die daarop van invloed waren.

3.1 Introductie

Dit hoofdstuk behandelt de *publieke waarde* van de gebiedsontwikkeling Technology Base. Dit omvat de (maatschappelijke) doelstellingen en de inhoudelijke oplossingen om die doelen te bereken. We gaan in op de nagestreefde doelstellingen, de beoogde resultaten, de mate waarin deze zijn gerealiseerd en de feiten en omstandigheden die daarop van invloed waren.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd:

- *Feitelijke beschouwing.* Deze informatie is verkregen vanuit beschikbare documentatie en geeft duiding aan de publieke waarde van de gebiedsontwikkeling Technology Base.
- *Beelden.* Dit betreft de informatie, ervaringen, inzichten en meningen uit de gesprekken met betrokkenen vanuit de provincie Overijssel, gemeente Enschede en betrokkenen uit de omgeving.
- *Bevindingen.* In dit onderdeel komen wij – als onderzoekers – op basis van een afweging van de feiten en beelden tot een aantal bevindingen rondom de publieke waarde.

3.2 Feitelijke beschouwing

Het versterken van de economische structuur van Twente is een centrale doelstelling

De sluiting van de vliegbasis in 2007 had gevolgen voor de werkgelegenheid. De sluiting leverde een verlies van circa 2500 directe en indirecte arbeidsplaatsen op. De sluiting gaf daarmee zowel een opgave als een kans ten aanzien van toekomstige ruimtelijke en economische invulling in het gebied. De gemeente Enschede hecht sterk aan de luchthaven als belangrijke vestigingsfactor voor het bedrijfsleven als impuls voor de werkgelegenheid. Er ontstond een nieuwe politieke ambitie die luidde 'Het transformeren van de huidige vliegbasis tot een vliegwiel voor een economisch sterker en duurzamer Twente.'[52] Daarmee werd het allesoverstijgende doel de versterking van de werkgelegenheid in Twente.[53]

In de bestuursovereenkomst tussen het Rijk, provincie en gemeente is opgenomen dat partijen zich zullen inspannen om – als gevolg van de sluiting van de luchtmachtbasis Twenthe waarmee het militair gebruik is geëindigd – het gebied te laten herontwikkelen ten behoeve van nieuwe toekomstbestendige bestemmingen, die een belangrijke bijdrage zullen leveren aan de economie, ecologie en leefbaarheid van de regio. Partijen zullen zich inspannen om het gebied te laten bestemmen voor woningbouw, bedrijventerrein, luchthaven en natuur.[54]

De doelstelling is door de Commissie van Wijzen en in de loop der jaren aangescherpt

In 2014 kreeg de Commissie van Wijzen onder leiding van Bernard Wientjes de opdracht om te adviseren over het programma voor de herontwikkeling van de voormalige militaire vliegbasis. De Commissie van Wijzen adviseerde aansluiting te zoeken bij het landelijke topsectorenbeleid door binnen de regionale economie een nog sterkere focus te leggen op High Tech Systemen en Materialen (HTSM) en daarbinnen op het specialisme Advanced Materials and Manufacturing (AMM). Ook werd geadviseerd om de landschappelijke kwaliteit van het gebied te borgen.[55] [56]

'Op Technology Base Twente staat pionieren centraal en wordt hightech bedrijvigheid beoogd die zich richt op ontwikkelen, testen, demonstreren en produceren van innovatieve producten en materialen. De start- en landingsbaan is daarbij een unieke faciliteit die gebruikt kan worden voor luchthavengebonden bedrijvigheid. Daarnaast wordt een beperkte luchthavenfunctie behouden voor zakelijk en recreatief vliegverkeer. Het al gevestigde Safety and Securitycluster past binnen dit concept en krijgt een nieuwe locatie op Technology Base Twente. Ook zal in het noordelijk deel het ontwikkelen en testen van RPAS/drones een plek krijgen, een markt die sterk in ontwikkeling is.'

52 Vliegwiel Twente Maatschappij (VTM), Structuurvisie Gebiedsontwikkeling Luchthaven Twente e.o.
53 Gemeente Enschede en Provincie Overijssel, Implementatie Advies Commissie van Wijzen Luchthaven Twente, Plan van Aanpak, februari 2015
54 De Staat der Nederlanden, provincie Overijssel en gemeente Enschede, bestuursovereenkomst Gebiedsontwikkeling Vliegveld Twenthe, 2009
55 Provincie Overijssel, Gebiedsgerichte uitwerking structuurvisie luchthaven 2009, 7 juni 2016
56 Advies Commissie van Wijzen, Technology Base Twente, 30 oktober 2014

In concrete zin worden de volgende activiteiten op Technology Base Twente beoogd:

- economische bedrijvigheid in het kader van de ontwikkel-, demonstratie- en productiesfeer op het gebied van 'advanced materials and manufacturing', zoals smart factories, T2TP, MKB-bedrijven, etc.
- ontwikkel- en testactiviteiten aangaande 'safety & security', vooral gerelateerd aan technologische innovaties, zoals TroNed, web-security, drones, etc.
- recreatief (General Aviation) en zakelijk (Business Aviation) vliegverkeer.
- aan de luchtvaart gerelateerde bedrijvigheid, zoals vliegtuigrecycling ('End of Life'), onderdelenproductie, onderhoud (Maintenance Repair and Overhaul), etc.
- ontwikkel- en testactiviteiten aangaande RPAS/drones, vooral gerelateerd aan technologische innovaties.
- éénmalige evenementen, shows en presentaties.
- milieuvriendelijke recreatie, sport, wellness en leisure, zoals fietsen, wandelen, paardensport, etc.

Uitwerking advies Commissie van Wijzen in beleid en besluitvorming

Naar aanleiding van het advies van de Commissie van Wijzen is op 12 oktober 2016 een nieuwe gebiedsvisie door Provinciale Staten vastgesteld. In de gebiedsvisie ligt de nadruk op de ruimtelijke inrichting van het deelgebied Noord waar de bedrijvigheid en de luchthaven binnen vallen, omdat daar als gevolg van het advies van de Commissie van Wijzen een andere ontwikkeling wordt voorgesteld ten opzichte van de ruimtelijke visie van 2010. In de gebiedsvisie wordt ruimte geboden aan:

- het ontwikkelen van het luchthavengebied: huidige start- en landingsbaan, faciliteiten voor exploiteren van de luchthavenfunctie (luchtvaartdiensten) en luchthavengebonden bedrijvigheid
- een bedrijvencluster: aansluitend aan de noordzijde van luchthavengebied voor AMM/HTSM-bedrijvigheid en Twente Safety Campus. Ook het testen en ontwikkelen van drones is er mogelijk. Dit laatste is ook voorzien op het luchthaventerrein, zodra de benodigde randvoorwaarden daarvoor zijn gerealiseerd.

De overige delen van het gebied worden verder ontwikkeld, zoals eerder besloten bij de ruimtelijke visie van 2010. In de gebiedsvisie wordt daar ook aandacht aan besteed en de stand van zaken vermeld. De ontwikkeling van deze gebieden wordt niet nader gemotiveerd, omdat daarover al eerder besloten is.

Het gaat om:

- Natuurnetwerk Nederland ten zuiden van de start- en landingsbaan
- de woonparken en verspreide bebouwing voor landelijk wonen
- ontsluiting van het terrein voor auto, fiets en OV
- hergebruik van de bestaande bebouwing aan de zuidzijde van de start- en landingsbaan voor bedrijvigheid en recreatieve voorzieningen.

De functie van de luchthaven is in het Luchthavenbesluit vastgelegd. Provinciale Staten hebben het Luchtvaartbesluit op 1 maart 2017 vastgesteld. Het Luchthavenbesluit bevat bepalingen omtrent het luchtverkeer, de milieugebruiksruimte en de ruimtelijke beperkingen van het gebied op en rond de luchthaven. Met het luchthavenbesluit wordt Twente Airport een regionale luchthaven, nadat het decennia lang hoofdzakelijk een militaire functie had, met beperkt civiel gebruik. De nieuwe vliegfunctie richt zich met name op zakelijk en recreatief vliegverkeer en vliegverkeer op het gebied van onderhoud, vliegtuigontmanteling en testen. Het gaat niet om commerciële luchtvaart met vakantievluchten.[57] [58]

In maart 2018 is het bestemmingsplan[59] vastgesteld. Daarin wordt het kader gegeven waarbinnen de ontwikkelingen plaats kunnen gaan vinden. In het bestemmingsplan wordt het plangebied rondom de Luchthaven Twente opgedeeld in Noord en Midden. Voor de twee plangebieden zijn de volgende activiteiten als uitgangspunt gekozen:

- Plangebied Noord bestaat uit het luchthavengebied, een gedeelte dat wordt ingericht voor bedrijvigheid in de AMM/HTSM-sector, Safety & Security (onder andere de Twente Safety Campus) en een deel van de ontsluiting op de N737. Ook is er ruimte voor het testen en vliegen met drones (Unmanned Systems). Binnen het luchthavengebied is, naast de ruimte die nodig is voor de vliegfunctie ten behoeve van Business Aviation en General Aviation, ruimte voor luchthavengebonden bedrijvigheid. Voor het gebied dat is bestemd voor bedrijven in de AMM/HTSM-sector is op advies van het kwaliteitsteam gekozen voor een zeer ruime opzet met een laag percentage aan bebouwd gebied.
- De ontwikkeling in plangebied Midden bestaat uit de realisatie van natuur in aansluiting op het Natuurnetwerk Nederland en een gebied waar ruimte is voor de herontwikkeling van de Werkparken De Strip, Oostkamp en Deventerpoort.

57 College van B en W van Enschede, Brief aan de gemeenteraad over het Luchtvaartbesluit, 27 maart 2017
58 Gedeputeerde Staten van Overijssel, Vaststelling Luchthavenbesluit Twente Airport, 24 januari 2017
59 Bestemmingsplan voormalige vliegbasis Twenthe (noord) (onherroepelijk), 12 maart 2018

In het bestemmingsplan staat opgenomen dat de ontwikkeling van de twee plangebieden (Noord en Midden) organisch van karakter is. Er is geen gedetailleerd, vooraf vastgesteld eindbeeld of werkvolgorde. Het is aan de markt óf en wanneer deze initiatieven onderneemt en welke vormen die precies aannemen.

Inbedding Technology Base in de regionale programmering bedrijventerreinen

De regionale programmering Bedrijventerreinen heeft als doel om de vraag en het aanbod van bedrijventerreinen op uiterlijk 1 juli 2020 in balans te hebben. Onderdeel van de afspraken is dat alle betrokken partijen onderkennen dat Technology Base een niche is met een uniek, niet concurrerend profiel voor andere Twentse locaties.[60] Technology Base kenmerkt zich door:

- het profiel dat zich strikt richt op ontwikkelen, testen, bewerken, demonstreren en op kleine schaal produceren voor HTSM/AMM, Safety&Security, Unmanned Systems en luchthavengebonden bedrijvigheid en gelieerde kennisinstellingen, onderzoekscentra, onderwijsvoorzieningen en synergiebedrijven. Het totaal aan activiteiten blijft beperkt tot 24,8 ha netto, waarvan als eerste fase 10 ha worden mogelijk gemaakt in het bestemmingsplan (met een wijzigingsbevoegdheid voor het college voor het resterende deel)
- de unieke assets van het gebied: start- en landingsbaan, (buiten-)ruimte, afstand tot (gevoelige) functies en de schaalbaarheid
- de gezamenlijke faciliteiten waarvan de bedrijven en instellingen gebruik maken: het is een plek voor 'open innovatie' en symbiose tussen de bedrijven en voorzieningen op en rondom Technology Base om zo tot nieuwe product(combinatie)-ontwikkeling te komen en innovatie te versnellen
- een organische ontwikkeling: de genoemde sectoren zijn uitwisselbaar, de marktbehoefte bepaalt welke sector de meeste ruimte zal innemen. Een monocultuur wordt tegengegaan via bepalingen in het bestemmingsplan (2017).

In antwoord op Statenvragen stellen Gedeputeerde Staten van Overijssel in 2018 strikt vast te houden aan in de Gebiedsvisie en bestemmingplan opgenomen unieke profiel, ook in relatie tot de afspraken rondom regionale programmering bedrijventerreinen in Twente. Bij vestiging van nieuwe bedrijven houdt de gebiedseigenaar GR Technology Base, conform de gemeenschappelijke regeling, scherp vast aan het profiel. De GR voert hierover nauw overleg met provincie en gemeente.[61]

60 Bestemmingsplan voormalige vliegbasis Twenthe (noord), 12 maart 2018
61 Gedeputeerde Staten van Overijssel, Beantwoording schriftelijke vragen artikel 59 RvO PS Overijssel inzake status ontwikkeling Technology Base Twente, 16 april 2018

Ontwikkelingen rondom de functie van Twente Airport

In 2014 is het doel van een commerciële burgerluchthaven losgelaten. De Commissie van Wijzen stelt dat er ruimte is voor luchthavengerelateerde bedrijvigheid en general en business aviation, maar dat dit geen doel op zich is. Het gebruik van de start- en landingsbaan moet op een logische manier inhaken bij de gebiedsontwikkeling en een toevoeging zijn als vestigingsfactor voor Twente. De luchthaven is daarbij als kleinschalige luchthaven te ontwikkelen, ondersteunend aan en in samenhang met de bedrijvencampus. De Commissie van Wijzen stelt ook dat potentiële gebruikers in kaart moeten worden gebracht en bekeken moet worden of ze zich willen vestigen. Een open instelling zal bedrijvigheid aantrekken[62]. Met het luchthavenbesluit wordt hier ruimte aan gegeven. De luchthaven wordt opengesteld voor klein verkeer, zakenverkeer, vliegtuigontmanteling en vliegtuigonderhoud[63].

In 2020 is het AMCT (Aircraft Maintenance Cluster Twente) verder uitgewerkt en zijn verschillende investeringsbesluiten genomen. Het betreft investeringen die de ambitie om Twente Airport (TA) verder ontwikkelen als onderhoudsluchthaven voor middelgrote vliegtuigen, dichterbij brengen. Er is een aantal parkeerplekken aangelegd en er is een plan voor de bouw van een hangaar opgesteld. Het geschil en discussie over de geldigheid van het veiligheidscertificaat met de ILT, alsmede stikstofbeperkingen voor het parkeren van vliegtuigen, hebben eind 2020 geleid tot heroverweging van de plannen voor grootschalig MRO (maintain, repair en overhaul) op het terrein. [64] [65]

In april 2022 is een verkenning opgeleverd naar de potentie van Twente Airport om op korte en langere termijn waardevol te zijn voor economische ontwikkeling van Twente. Het toekomstplan van Twente Airport beschrijft verschillende kansen (testluchthaven, zakenverkeer, nieuwe vormen van mobiliteit, vastgoedontwikkeling, vliegtuig parkeren en evenementen) gericht op het ombuigen van het structureel tekort in een positief resultaat. Centraal profiel is een test- en ontwikkellocatie voor nieuwe en duurzame luchtvaart in Europa.[66] Hierover meer in Hoofdstuk 7, 'Toekomstperspectieven'.

62 Advies Commissie van Wijzen, Technology Base Twente, 30 oktober 2014
63 Gedeputeerde Staten van Overijssel, Vaststelling Luchthavenbesluit Twente Airport, 24 januari 2017
64 Technology Base, Jaarverslag en jaarrekening 2020
65 Technology Base, Jaarrekening 2021
66 Technology Base, Twente Airport Syntheserapport, 1 april 2022

Externe factoren hebben positieve en negatieve effecten gehad

Een aantal externe factoren is de afgelopen jaren (na het advies van commissie van Wijzen) van invloed geweest op de ontwikkeling van Technology Base:

- De marktomstandigheden zijn de afgelopen jaren veranderd. Waar in het verleden het aantal beschikbare locaties voor bedrijventerreinen groot was (plancapaciteit)[67], is er op dit moment sprake van een beperkt aanbod van bedrijventerreinen. In de tweede helft van 2021 is de marktvraag sterk toegenomen[68]. Verschillende regiogemeenten hebben geen of nauwelijks aanbod van bedrijfskavels. Bedrijfskavels van enige omvang zijn in Enschede en diverse andere gemeenten niet meer beschikbaar[69].
- COVID-19 heeft geleid tot een (tijdelijke) uitgestelde vraag naar ruimte op bedrijventerreinen. Daarnaast ontstond er als gevolg van het stilvallen van het vliegverkeer versneld een parkeervraag van grote toestellen en zijn er zes *wide body*-vliegtuigen van Lufthansa geparkeerd.
- De landelijke ontwikkelingen rondom stikstof leidden tot enkele uitdagingen voor Technology Base. In mei 2019 heeft de Raad van State de Programma Aanpak Stikstof (PAS) als basis voor stikstof gerelateerde activiteiten ongeldig verklaard[70]. Technology Base heeft gewerkt aan een oplossing voor deze uitspraak middels de koepelvergunning en extern salderen. Echter, het college van GS Overijssel heeft besloten het extern salderen voorlopig on hold te zetten. Het besluit van de Raad van State heeft gevolgen voor de ontwikkelingsmogelijkheden op Technology Base en Twente Airport, bijvoorbeeld voor het parkeren van vliegtuigen op de luchthaven en het vestigen van bedrijven op het bedrijventerrein. Voor het short-stay parkeren van vliegtuigen moeten de motoren periodiek getest worden. Deze aanvragen voor kort parkeren kunnen daarom niet worden gefaciliteerd.[71] Voor het vestigen van (grotere) bedrijven heeft de uitspraak gevolgen voor bedrijven die eventueel niet kunnen voldoen aan de stikstofnorm, waardoor zij niet in aanmerking komen om zich te vestigen op het bedrijventerrein.

De status van de gebiedsontwikkeling en resterende opgave

Voor de verschillende onderdelen van de totale gebiedsontwikkeling geldt dat een deel is gerealiseerd, en andere onderdelen nog achter zijn gebleven.

- De inrichting van de nieuwe natuur (130 hectare) is in 2016 gerealiseerd,
- Het evenemententerrein (58 hectare) is in 2014 aan een private investeerder verkocht. Dit gebied wordt nu gebruikt als evenementenlocatie voor onder andere evenementen en festivals. Dit is in lijn met het profiel dat is opgesteld in de structuurvisie. Deze evenementen vinden plaats op basis van de (beperkte) mogelijkheden van het bestaande bestemmingsplan en enkele omgevingsvergunningen. Tevens is de Deventerpoort in 2020 aan dezelfde private investeerder verkocht.
- De woonparken 't Vaneker en Prins Bernhardpark zijn voor een groot deel gerealiseerd. 't Vaneker kent een totale planomvang van 116 kavels en 33 panden, waar in 2022 nog 38 kavels en één pand te verkopen of te leveren zijn. Er wordt verondersteld dat de laatste kavel in 2025 wordt verkocht. Prins Bernhardpark kent 21 kavels en vijf panden. Alle kavels in het Prins Bernhardpark zijn verkocht en in 2022 resteert er nog een verkoop en/of oplevering van twee panden.
- Op Technology Base is op dit moment 19.000 m2 ingevuld aan activiteiten van bedrijven (inclusief het bedrijvenpark en de airside). Het bestemmingsplan biedt ruimte tot 124.000 m2 invulling op Technology Base. Het bedrijvenpark en de airside huisvesten op dit moment zeventien bedrijven, die alle gevestigd zijn in bestaande gebouwen. Voor het bedrijvenpark verwacht Technology Base op basis van een onderzoek van Cushman & Wakefield dat de laatste kavel in 2031 kan worden uitgegeven.[72]

Voor de exploitatie van Twente Airport geldt dat het aantal vliegtuigbewegingen in 2021 sterk is toegenomen ten opzichte van de voorgaande jaren. Deze toename heeft onder meer te maken met de verruimde openingstijden gedurende de zomermaanden. Vanwege COVID-19 is deze toename lager uitgevallen. Enkele maanden was het niet mogelijk om les te geven en oefeningen zijn in het najaar niet doorgegaan. Vanwege verminderde weersomstandigheden en aansluitend het ontbreken van voorzieningen om in deze omstandigheden op te stijgen en te landen is het zakelijk verkeer enigszins achtergebleven[73]. In het Luchtvaartbesluit is de maximale geluidsruimte opgenomen. Deze geluidsruimte wordt op dit moment beperkt gebruikt[74].

67 Gemeente Enschede en Provincie Overijssel, Implementatie Advies Commissie van Wijzen Luchthaven Twente, Plan van Aanpak, februari 2015
68 Technology Base, Jaarrekening 2021
69 Technology Base, Voorstel randvoorwaarde profiel, 25 maart 2022
70 Raad van State, Uitspraak Programma Aanpak Stikstof (PAS), 29 mei 2019
71 Technology Base, Voorstel randvoorwaarde stikstof, 25 maart 2022
72 Technology Base, Jaarverslag en jaarrekening 2021
73 Technology Base, Jaarverslag en jaarrekening 2021
74 Gedeputeerde Staten van Overijssel, Vaststelling Luchthavenbesluit Twente Airport, 24 januari 2017

Vliegtuigbewegingen	2017 (10 mnd)	2018	2019	2020	2021
General Aviation (GA)	1319	2641	2138	2954	5038
Business Aviation (BA)	224	394	377	294	400
Groot comm. Verkeer	-	-	-	0	6
End of Life (EOL)	10	5	8	1	5
Militair	-	-	-	121	152
NLR	-	-	-	0	320
Helikopters	-	-	-	12	158
Microlight	-	-	-	2	190
Zweefspeelvlucht	-	-	-	0	148
Overig[75]	0	8	20	78	134
Totaal	1553	3048	2543	3462	6551

Werkgelegenheid en economische impact

Werkgelegenheid

Een onderzoek van I&O Research naar de werkgelegenheid in de deelgebieden van de gebiedsontwikkeling stelt dat de werkparken van het gebied, inclusief het bedrijventerrein, de airside (onderdeel van het deelgebied Technology Base) en de werkparken in beheer van de private investeerder in augustus 2021 27 bedrijven met een totale werkgelegenheid van 222 banen kenden. De groei van het aantal banen op de werkparken ten opzichte van 2018 kan grotendeels worden verklaard door een toename aan het aantal bedrijven, voornamelijk op het bedrijvenpark van Technology Base[76].

		Maart 2018		September 2018		Februari 2019		April 2020		Augustus 2021	
Deelgebieden		*bedrijven*	*banen*	*bedrijven*	*banen*	*bedrijven*	*banen*	*bedrijven*	*banen*	*bedrijven*	*banen*
Technology Base	Bedrijvenpark	7	40	11	67	9	63*	10	80	14	111
	Airside	3	33	3	35	3	35	3	30	3	33
	Totaal	10	73	14	122	12	98	13	110	17	144
Deventerpoort		14	37	13	34	9	24	4	14	6	51
Werkparken van Eck		5	16	6	23	3	23*	3	40	4	27
Totaal werkparken		**29**	**126**	**33**	**179**	**24**	**145**	**20**	**164**	**27**	**222**

De werkgelegenheid van de woonparken bedraagt per augustus 2021 59 bedrijven met 114 banen. Ten opzichte van 2018 is er een sterke groei aan bedrijven te zien. Het aantal banen is echter afgenomen. De werkgelegenheid in de woonparken bestaan voornamelijk uit zzp'ers en kleine ondernemingen aan huis[77].

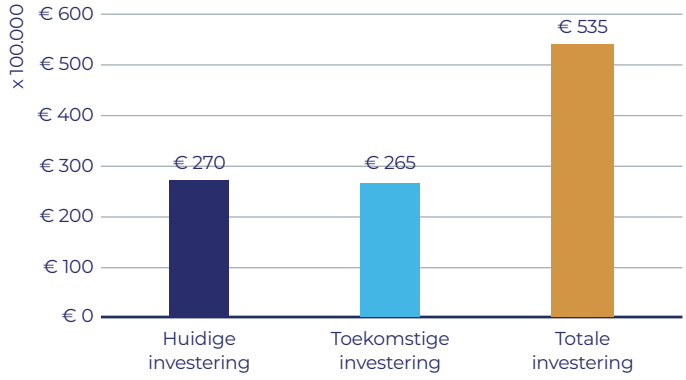
75 De definitie voor de categorie 'overig' is tussen 2017 en 2021 gewijzigd
76 I&O Research, Werkgelegenheidsmonitor Technology Base 2021, september 2021
77 I&O Research, Werkgelegenheidsmonitor Technology Base 2021, september 2021

	Maart 2018		September 2018		Februari 2019		April 2020		Augustus 2021	
	bedrijven	*banen*	*bedrijven*	*banen*	*bedrijven*	*banen*	*bedrijven*	*banen*	*bedrijven*	*banen*
Zuidkamp/Vaneker	22	195	13	167	15	117*	24	47	39	78
Prins Bernardpark	2	2	2	2	3	3	8	8	15	15
Overmaat	1	17	1	17	1	17	2	18	3	3
Fokkerweg	0	0	0	0	0	0	2	2	2	18
Totaal woonparken	**25**	**214**	**16**	**186**	**19**	**137**	**36**	**75**	**59**	**114**

Gegenereerde investeringen

In opdracht van Technology Base is door XpertiseWonen onderzocht wat het volume is van de in het kader van de gebiedsontwikkeling van Technology Base gegenereerde investeringen.[78] In het onderzoek wordt gesteld dat de publieke investeringen een grote economische impact hebben voor de regio. Om de totale economische impact te bepalen van de ontwikkelingen die door Technology Base zijn geïnitieerd, zijn de investeringen in de ontwikkeling van de woonparken, bedrijvenlocatie, Twente Airport, de evenementenlocatie VTE, Deventerpoort en de natuurontwikkeling, in kaart gebracht en bij elkaar opgeteld. Daarnaast is een inschatting gedaan van de investeringen die nog zijn voorzien. De totale economische impact als gevolg van de ontwikkelingen door Technology Base wordt geschat op € 535 miljoen waarvan € 270 miljoen reeds is gerealiseerd en circa € 265 miljoen nog wordt geïnvesteerd.

Figuur 3. **Gegenereerde investeringen Technology Base[79].**



54% van de economische impact komt voort uit de ontwikkelingen van de woonparken. Van dit totaal komt 45% van woonpark 't Vaneker. Daarnaast hebben de Technology Base bedrijvenlocatie met 31% en Twente Airport met 11% een aandeel in de geschatte economische impact.

Demografische impact

Naast een economische impact hebben de woonparken een demografische impact op de stad. De woonparken wisten meer dan 122 huishoudens van buiten Enschede aan te trekken. Voor een groot deel betreft dit gezinnen met kinderen. Naast het extra aantal huishoudens trekken deze plannen daarmee ook meer kinderen naar de gemeente, met een positief resultaat op de vergrijzing en ontgroening.

3.3 Beelden

Aanvankelijke focus op banen neemt af

Een groot aantal gesprekspartners schetst dat er met name in de eerste jaren een sterke focus was op het creëren van werkgelegenheid om het verlies van ongeveer 2.500 banen op de voormalige vliegbasis te compenseren, in een context van economische crisis en hoge werkloosheid. Dit leidde in eerste instantie tot het plan voor een burgerluchthaven. Maar ook na de heroriëntatie en het advies van Commissie van Wijzen in 2014 werd de herontwikkeling van het terrein – zeker in de politieke omgeving van het project – gezien als middel voor (hoogwaardige) werkgelegenheid en economische structuurversterking.

Verschillende gesprekspartners erkennen dat, nu de werkloosheid in de regio beperkt is en er in bepaalde sectoren veel arbeidskrachten vanuit het buitenland moeten worden aangetrokken, de urgentie van het creëren van banen minder is geworden.

78 XpertiseWonen, Economische impact Gemeenschappelijke Regeling Technology Base, 7 april 2022
79 XpertiseWonen, Economische impact Gemeenschappelijke Regeling Technology Base, 7 april 2022

Veel is al gerealiseerd

In verschillende gesprekken wordt benadrukt dat er al veel is bereikt:

- Het natuurgebied is (al geruime tijd) gerealiseerd.
- De woonlocaties zijn grotendeels afgerond en voegen vanwege het hoge segment, de ruimtelijke kwaliteit en hergebruik van cultuurhistorische elementen waarde toe aan het woonmilieu van Enschede en omgeving.
- De F16-shelters zijn getransformeerd en in gebruik bij innovatieve bedrijven.
- Het evenemententerrein is verkocht en er worden evenementen georganiseerd, waarbij natuur- en milieuorganisaties erop wijzen dat het bestemmingsplan voor het evenemententerrein nog niet onherroepelijk is in verband met een door hen aangetekend beroep.
- De safety campus functioneert goed.
- Op het luchtvaartterrein is met de vestiging van AELS een basis voor verdere uitbouw van een cluster op het gebied van MRO.

Een groot aantal gesprekspartners benoemt dat de stagnatie in de ontwikkeling van het bedrijventerrein en van Twente Airport in de beeldvorming veel aandacht krijgt, waardoor de wel geboekte resultaten onvoldoende over het voetlicht komen.

Bedrijventerrein en luchthaven worden gezien als *Boulevard of Broken Dreams*

Meerdere gesprekspartners gebruiken de uitdrukking *boulevard of broken dreams* wanneer zij spreken over het bedrijventerrein en de luchthaven. Al sinds de start van de gebiedsontwikkeling zijn met enige regelmaat ambitieuze plannen gepresenteerd, die vervolgens niet tot uitvoering kwamen:

- Vóór het advies van Commissie van Wijzen was er het plan voor ontwikkeling van een commerciële burgerluchthaven.
- Er is gesproken met diverse geïnteresseerde partijen met (meer of minder gevorderde) plannen voor ontwikkeling op Technology Base, waaronder Fokker, Ten Cate, Fraunhofer en Lithium Werks.
- Er is gesproken met Schipper Bosch om het gebied aan hen te verkopen zodat zij het gebied konden ontwikkelen.
- Er waren ambitieuze plannen voor een groot MRO-cluster op de luchthaven, die vooralsnog onhaalbaar bleken.

Dit waren telkens plannen met veel potentie, die als vliegwiel hadden kunnen fungeren voor doorontwikkeling van het gebied. De redenen voor het niet-slagen van deze initiatieven varieerden, maar lagen regelmatig buiten de invloedsfeer van Technology Base, zoals positiewisselingen of strategische keuzes bij de betreffende (moeder)bedrijven. Gesprekspartners wijzen op het ontbreken van de geluksfactor, nodig om het ontwikkelproces in beweging te krijgen.

Daarnaast wordt gewezen op consequenties van regionale concurrentie tussen gemeenten en met andere bedrijventerreinen in de regio, zoals Kennispark Twente en High Tech Systems Park. Daar is regelmatig sprake van bij potentiële vestiging van aansprekende bedrijven. Ook geven meerdere betrokkenen aan dat het bestemmingsplan na verwerking van ingediende zienswijzen van omliggende gemeenten te beperkend is. Daarop is een aantal potentiële en goed in het profiel passende bedrijven afgehaakt.

Ervaringen van niet-gevestigde bedrijven

Verschillende bedrijven hebben contact gehad met de projectorganisatie om de mogelijkheden op Technology Base te verkennen. Twee niet gevestigde bedrijven hebben hun beelden gedeeld. Zij ervaarden het contact met de medewerker(s) van de projectorganisatie als plezierig en professioneel. Ook werd snel duidelijk dat hun bedrijvigheid niet binnen het (strakke) profiel van Technology Base zou passen. Technology Base was één van de opties in de omgeving Almelo, Hengelo en Enschede en had voor- en nadelen. Voordeel was de beschikbare ruimte, maar nadelen waren het afgesloten karakter (de toegangspoort) en de bereikbaarheid. De afspraken en verkenning waren nog niet vergevorderd. Omdat snel duidelijk werd dat het profiel te beperkend was, zijn de opties, mogelijkheden en voor- en nadelen niet verder verkend.

Unieke kwaliteiten gebied beperkt in samenhang benut

In nagenoeg alle interviews wordt gewezen op het unieke karakter van het gebied, vanwege de aanwezigheid van de luchthaven (met een zeer lange en goed onderhouden start/landingsbaan), de natuur, de monumentale panden en de beschikbare ruimte en het afgesloten karakter van het gebied (dat experimenteerruimte biedt). In het advies van de Commissie van Wijzen en de uitwerking daarvan door het Kwaliteitsteam werd veel nadruk gelegd op deze unieke karakteristieken en de samenhangende kwaliteiten daarvan.

In meerdere gesprekken wordt gesteld dat deze samenhangende kwaliteiten slechts beperkt zijn benut. Het bedrijvenpark, het evenemententerrein en de luchthaven zijn grotendeels als gescheiden gebieden ontwikkeld en geëxploiteerd. De unieke kwaliteiten van het (gehele) gebied zijn minder dan voorgenomen tot hun recht gekomen.

Randvoorwaarden ontbraken voor succesvolle uitvoering advies Commissie van Wijzen

Veel gesprekspartners beschouwen het advies van de Commissie van Wijzen als zeer ambitieus, zeker op een locatie waar nog weinig economische basis is om op voort te bouwen. Een deel van de gesprekspartners beschouwt het advies van de Commissie van Wijzen als te ambitieus en gebaseerd op wensdenken. Er wordt aangegeven dat de commissie, en later het Topteam, zich sterk maakte voor de ontwikkeling van een proeffabriek van Ten Cate. Toen duidelijk werd dat die niet op Technology Base gerealiseerd zou worden, verviel een deel van de grondslag onder het advies, waardoor het volgens hen dan ook geen verrassing is dat de opgave in beperkte mate is gerealiseerd.

Veel gesprekpartners wijzen op het belang van een lange adem, continuïteit en een breed regionaal commitment als belangrijke succesfactoren om de potentie en ambitie te kunnen verzilveren. Gesprekspartners stellen dat deze langjarige en stabiele inzet er de afgelopen jaren onvoldoende is geweest. Daarnaast wordt gewezen op het belang van politieke druk. Deze druk leidt tot de wens om risico's te beheersen en snel tot resultaten en financieel rendement te komen.

Dit leidde tot een spanningsveld waarbinnen het Kwaliteitsteam en Topteam hun opdracht tot uitvoering moesten brengen, met de projectorganisatie in een meer uitvoerende rol. Betrokkenen bij het Kwaliteitsteam en Topteam geven terug dat het voor hen niet eenvoudig was om de (integrale, ambitieuze) opdracht uit te voeren. Beide commissies hebben na enkele jaren hun inzet beëindigd, deels vanuit het gevoel dat de regio onvoldoende als één blok achter het plan en het hoge ambitieniveau ging staan en omdat zij onvoldoende gepositioneerd waren om hun rol in te vullen. Als voorbeeld werd in een gesprek genoemd dat het Topteam tijd en energie investeerde in plannen voor faciliteiten voor pre-/proefproductie met Ten Cate, Fokker en andere regionaal gevestigde bedrijven, terwijl in een ander spoor door bestuursleden en projectorganisatie van Technology Base het initiatief van Lithium Werks werd verkend.

Daarnaast wordt door diverse direct betrokkenen benoemd dat de onderlinge rolverdeling en afstemming tussen het Topteam, het Kwaliteitsteam en de projectorganisatie niet goed was geregeld en dat het opdrachtgeverschap niet goed was georganiseerd. Zo ontbrak het aan een helder afwegingskader voor de voorstellen van beide teams, waardoor er geregeld spanning ontstond tussen de (meer ambitieuze) inzet van Top- en Kwaliteitsteam en de (meer realistische) inzet van de projectorganisatie en het bestuur van de GR.

3.4 Bevindingen

Op basis van een analyse van de feiten en beelden komen wij in ons onderzoek tot de volgende bevindingen over het thema *publieke waarde:*

- De ontwikkeling van woningbouw, natuur en het evenemententerrein is voortvarend opgepakt en is grotendeels afgerond. Voor het bedrijventerrein en Twente Airport is er sprake van een resterende ontwikkelopgave, aangezien een groot deel van de ruimte in het bestemmingsplan nog niet is ingevuld (105.000 m^2).
- Het advies van de Commissie van Wijzen wordt door alle betrokkenen als een zeer hoge ambitie gezien: een internationale toplocatie, stevig ingebed in het regionale economische ecosysteem. Het advies was mede gericht op het verzilveren van de kans om een proeffabriek van Ten Cate te realiseren, wat uiteindelijk niet op de locatie Technology Base van de grond is gekomen.
- Deze hoge ambitie is vooralsnog niet gerealiseerd. Over het realiteitsgehalte van de ambitie zijn de meningen verdeeld: diverse betrokkenen stellen zich de vraag of de ambitie op deze locatie überhaupt realistisch is, terwijl anderen stellen dat cruciale randvoorwaarden, zoals tijd, regionaal commitment (publiek en privaat), investeringsbereidheid en inzet onvoldoende aanwezig waren om de zeer hoge ambitie te realiseren.
- Er zijn ambassadeurs of boegbeelden van overheid en bedrijfsleven nodig die zich actief en langjarig inspannen om Technology Base op de kaart te zetten. Deze rol is niet voldoende ingevuld. Het Kwaliteitsteam en Topteam hebben hierop aangestuurd, maar hun opdracht is al na enkele jaren en met beperkt resultaat afgerond.

- Het opdrachtgeverschap dat nodig is voor samenhang in de inzet van de projectorganisatie, Topteam en Kwaliteitsteam was niet goed geregeld: er was onduidelijkheid over de rolverdeling, afstemming, mandaat en het ontbrak aan een afwegingskader om (soms tegenstrijdige) adviezen te wegen.
- In het vervolgproces (de periode na beëindiging van de inzet van het Topteam en Kwaliteitsteam) heeft de projectorganisatie, de gemeente, provincie en externe samenwerkingspartners vooralsnog niet genoeg de nadruk gelegd op het borgen van de genoemde randvoorwaarden en het (alsnog) verzilveren van de hoge ambitie.
- Ook externe ontwikkelingen, zoals COVID-19 en stikstof hebben er de laatste jaren aan bijgedragen dat kansen (in lijn met deze hoge ambitie) niet werden verzilverd.



HOOFDSTUK 4

Capaciteit

Dit hoofdstuk behandelt de beschikbare capaciteit om de doelstellingen voor Technology Base te realiseren. We gaan in op de wijze waarop de ondersteuning is georganiseerd, de middelen, de organisatie en andere randvoorwaarden voor het op efficiënte en effectieve wijze realiseren van doelstellingen.

4.1 Introductie

Dit hoofdstuk behandelt de beschikbare *capaciteit* om de doelstellingen voor Technology Base te realiseren. We gaan in op de wijze waarop de ondersteuning is georganiseerd, de middelen, de organisatie en andere randvoorwaarden voor het op efficiënte en effectieve wijze realiseren van doelstellingen. Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd:

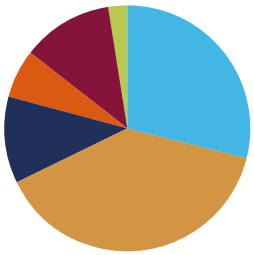
- *Feitelijke beschouwing*. Deze informatie is verkregen vanuit beschikbare documentatie en geeft duiding aan de beschikbare capaciteit, zoals inzet en financiële middelen van de gebiedsontwikkeling Technology Base.
- *Beelden*. Dit betreft de informatie, ervaringen, inzichten en meningen uit de gesprekken met betrokkenen vanuit de provincie Overijssel, gemeente Enschede en betrokkenen uit de omgeving.
- *Bevindingen*. In dit onderdeel komen wij, als onderzoekers, op basis van een afweging van de feiten en *beelden* tot een aantal bevindingen rondom de beschikbare capaciteit, organisatie en inzet.

4.2 Feitelijke beschouwing

Capaciteit van de projectorganisatie

De projectorganisatie werkt aan verschillende deelgebieden, projecten en thema's. De huidige organisatie richt zich op vijf deelopgaven (Twente Airport, bedrijvenpark, woonparken, beheer en parkmanagement en werkparken) en algemene werkzaamheden. Vanaf de start is er gekozen voor een wendbare, flexibele organisatie met tijdelijke contracten. De omvang en focus van de projectorganisatie beweegt mee met de bestuurlijke keuzes en opgaven van de gebiedsontwikkeling. Zo is er na de vaststelling dat de luchthaven in publieke handen blijft, besloten een aantal medewerkers van de havendienst in vaste dienst te nemen. De projectorganisatie is een tijdelijke organisatie die eindigt als de ontwikkelopgave is afgerond.

De komende jaren ligt het accent van de werkzaamheden bij de afronding van 't Vaneker, de doorontwikkeling van het bedrijvenpark en de doorontwikkeling en exploitatie van Twente Airport. Voor 2022 wordt een inzet geraamd van 17,7 fte. Op dit moment zijn er 33 medewerkers werkzaam voor Technology Base. De benodigde bezetting wordt in 2022 gedekt vanuit de grondexploitatie (8,8 fte), vastgoedexploitatie (0,4 fte),en luchthavenexploitatie (7,7 fte). De inzet voor 't Vaneker wordt doorbelast aan de gemeente Enschede.



0,4	Overig
2,0	Vaneker Zuidkamp
1,1	Beheer en parkmanagement
1,9	Bedrijvenpark
6,6	Twente Airport
4,9	Projectorganisatie
16,9	***Subtotaal TB en TA***
0,8	Vaneker de Schil
17,7	**Totaal**

Na afronding van de gebiedsontwikkeling blijft inzet nodig voor de exploitatie van het vastgoed (voor zover niet verkocht), het parkmanagement en de exploitatie van Twente Airport. Verwachting is dat de bezetting geleidelijk (vanaf 2028) wordt teruggebracht naar 10 fte. Deze 10 fte blijft nodig voor vaste werkzaamheden, waarvan de helft de inzet van de havendienst TA beslaat.[80]

Acquisitiestrategie en -plan Technology Base

In 2020 heeft ArcusPlus een acquisitieplan opgesteld.[81] Dit acquisitieplan bouwt voort op de acquisitiestrategie uit begin 2020 en maakt duidelijk wie wat moet gaan doen en met welk resultaat. Met dit plan kan Technology Base meerjarig met de relevante belanghebbenden aan de slag met de acquisitie. Hierin wordt gesteld dat Technology Base flink zal moeten investeren in haar product, haar marketing en de (pro-actieve) acquisitie.

80 Technology Base, Strategisch Personeelsbeleid TB en TA, 25 maart 2022
81 ArcusPlus, Acquisitieplan speerpuntsectoren, 30 april 2020

Hier worden de volgende punten meegegeven:

Hoofdlijn	Investeer	Profileer	Acquireer
Toelichting	Het gericht en per direct investeren in de kwaliteit van het vestigingsklimaat ('ecosysteem') op Technology Base, zowel de 'hardware' (fysiek) als de 'software' (rode loper, capaciteit, samenwerking).	Het veel beter, gerichter en meerjarig 'vermarkten' (en verbinden) van Technology Base, via verschillende kanalen, bij bedrijven, netwerken, intermediairs en influencials binnen/ buiten Twente ('van mwôh naar wow!').	Het pro-actief acquireren van hightechbedrijven, met extra focus op de prioritaire doelgroepen Aerospace/MRO en hightech 'cross-overs' en het optimaal uitvoeren van de reactieve acquisitie door middel van goede vestigingsbegeleiding.
Acties per hoofdlijn	• A.1. Impuls Acquisitieteam Technology Base (ATB); • A.2. Software update dienstverlening; • A.3. Investeringsagenda 'hardware' uitrollen.	• B.1. Waarde-propositie TB aanscherpen; • B.2. TB-roadshow 'Tour de Twente'; • B.3. TB-marketing boost (5x); • B.4. TB-catchy events (2x).	• C.1. Proactief: aerospace/MRO; • C.2. Proactief: hightech cross-overs; • C.3. Reactief: optimale vestigingsbegeleiding hightech-bedrijven.

Bovenstaande acties zijn in het acquisitieplan verder uitgewerkt, inclusief een voorstel voor de planning, tijdsinzet en organisatie.

Financiële resultaten GR Technology Base

Conform het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) hanteert de GR het voorzichtigheidsbeginsel. Realisatie van winst wordt op basis van het voorzichtigheidsbeginsel uitgesteld tot daarover voldoende zekerheid bestaat. Ter bestrijding van eventuele (verwachte) tekorten in grondexploitaties, wordt een (verlies)voorziening getroffen. Deze (verlies)voorziening wordt geboekt binnen de exploitatie, waarna deze bij resultaatbestemming in rekening-courant met de deelnemers geboekt wordt.

Technology Base wordt als één grondexploitatie geëxploiteerd en het eigen vermogen van Technology Base is nihil. Het AB besluit of een nadelig saldo wordt afgeschreven ten laste van de algemene reserve of in rekening wordt gebracht bij de deelnemers in de GR. Wanneer het saldo bij de deelnemers in rekening wordt gebracht betreft dit 50% voor provincie Overijssel en 50% voor gemeente Enschede. Op deze manier dragen de deelnemers er zorg voor dat de GR over middelen beschikt om haar taken te kunnen uitvoeren. Daarnaast vormt het resultaat geen onderdeel (meer) van het eigen vermogen.

In de jaarverslagen van TB wordt onderscheid gemaakt tussen de baten en lasten van de grondexploitatie, de luchthavenexploitatie en de vastgoedexploitatie. De grondexploitatie wordt jaarlijks geactualiseerd om inzicht te krijgen in de terugverdiencapaciteit van de geactiveerde investeringen en op basis daarvan wordt de verliesvoorziening bijgesteld. De baten en lasten van de luchthavenexploitatie en de vastgoedexploitatie worden niet geactiveerd en drukken daarmee rechtstreeks op het saldo van jaarrekening.

Het verloop van de resultaten (over 2020 en 2021) is als volgt:

Resultaten 2021 en 2020	Werkelijk	Werkelijk
jaarschijf	*2021*	*2020*
Mutatie verliesvoorziening grex (NCW)	-300.381	-836.143
Luchthaenexploitatie	-961.824	-1.084.455
Overige baten en lasten TB	164.147	287.625
Totaal	-1.097.958	-1.632.973
*-/- = nadeel		

Indien het negatieve resultaat 2021 wordt toegevoegd aan de vordering op de deelnemers, dan ziet de opbouw van de vordering er als volgt uit:

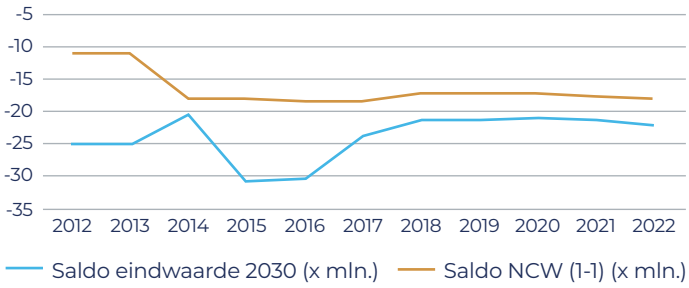
Vordering op aandeelhouders	Werkelijk	Werkelijk
jaarschijf	*2021*	*2020*
Beginstand	19.667.238	18.034.265
Negatief resultaat boekjaar*	1.097.959	1.632.973
Totaal	20.765.197	19.667.238

Resultaten grondexploitatie

Tijdens de startperiode van de GR is door ADT een grond-exploitatie opgesteld. De economische crisis leidde tot een strategische heroriëntatie op de ontwikkelplannen in 2011, met als doel het vergroten van de kansen op (financieel) resultaat. Geactualiseerde exploitatieberekeningen voor het Ontwikkelingsplan 2012 en de Grondexploitatie (grex) 2012 toonden aan dat er geen sprake meer zou zijn van een sluitende exploitatie. Begin 2012 is de grex herzien.

Bij de oprichting van de GR is bepaald dat ook de historische plankosten van vóór 1 december 2010 verrekend dienden te worden met een te behalen toekomstig positief exploitatie-resultaat. Eind 2011 is echter besloten dat deze historische plankosten niet langer verrekend dienden te worden met een toekomstig positief exploitatieresultaat. De plankosten van € 12,88 mln. worden afgeboekt. De kosten worden 50%-50%, à € 6,44 mln., verdeeld tussen provincie en gemeente.[82] De gemeente Enschede en provincie Overijssel hebben de kosten voor de aanschaf van de gronden overgenomen. Er is door de gemeente Enschede en provincie Overijssel (samen) € 29,8 mln. betaald aan het Rijk voor de gronden.

De herziene grondexploitatie 2012, na de strategische heroverweging, kent een geprognosticeerd tekort van € 10,9 mln. NCW[83] 1-1-2012. Het tekort wordt onder andere veroorzaakt door gestegen plankosten, lagere opbrengsten woningbouw en langere looptijden van programma's. Dit verlies wordt 50%-50%, à € 5,45 mln., verdeeld tussen provincie en gemeente. Provinciale Staten stemmen in om dit provinciale deel over te nemen[84]. Dit tekort loopt in de daaropvolgende jaren nog op tot circa € 18 mln in 2014. In de periode na 2014 fluctueert het tekort op de grondexploitatie redelijk stabiel rond dit bedrag. Op 1 januari 2022 was het tekort € 18,2 mln. NCW.



In dit overzicht valt een aantal dingen op:

- Het negatieve resultaat in 2014. Reden hiervoor is het besluit om het vliegveld niet als commerciële burgerluchthaven te ontwikkelen.
- Het positieve resultaat in 2017. Reden hiervoor is de herziene grondexploitatie van 2018 en de voordelige mutaties hierbij.
- Na 2014 fluctueert het tekort van de grondexploitatie redelijk stabiel rond € 18 mln.

82 Statenvoorstel PS/2012/49, Ontwikkelingsstrategie, grondexploitatie en meerjarenbegroting Gebiedsontwikkeling luchthaven Twente e.o, 7 maart 2012
83 NCW staat voor Netto Contante Waarde. Dit is een methode om rekening te houden met de looptijd van een project. Met de NCW-methode worden de inkomsten en uitgaven gedurende de looptijd van de grondexploitatie inzichtelijk gemaakt. Daarmee wordt inzichtelijk gemaakt of het financieel verstandig is om een project uit te voeren.
84 Statenvoorstel PS/2012/49, Ontwikkelingsstrategie, grondexploitatie en meerjarenbegroting Gebiedsontwikkeling luchthaven Twente e.o,, 7 maart 2012

Kosten voor de inzet van het Topteam

Op basis van de jaarrekeningen van Technology Base is het niet mogelijk om een volledig overzicht te geven van de kosten (lasten) die zijn betaald door de provincie Overijssel en gemeente Enschede. Zo vallen de additionele organisatiekosten voor de uitvoering voor het plan van aanpak op basis van de Commissie van Wijzen hierbuiten.

In dit plan van aanpak is opgenomen dat er nadere afspraken gemaakt moeten worden over een verdeling van de kosten tussen provincie en gemeente. De bestaande verdeling op basis van 50%-50% is daarbij een gangbaar uitgangspunt. Een eerste inschatting leidde in 2015 tot de volgende kostenraming (exclusief interne uren) [85]:

- Kosten topteam: € 400.000 per jaar
- Kosten kwaliteitsteam: € 150.000 per jaar
- Kosten communicatie: € 150.000 per jaar

De gemeente Enschede heeft hiervoor budget gereserveerd (incidentele voorzieningen) in de programmabegroting 2016-2019. Voor het Topteam is in 2016 en 2017 € 625.000 per jaar gereserveerd. Deze reservering is in de zomernota van 2016 gedeeltelijk vrijgevallen vanwege afspraken met het Topteam[86] [87]. In 2018 is er sprake van aanvullende kosten van € 50.000 omtrent het Topteam[88]. In de daaropvolgende jaren zijn ook incidentele voorzieningen opgenomen, bijvoorbeeld voor de economische ontwikkeling van Technology Base en de ontwikkeling van infrastructuur[89].

Deze informatie geeft een eerste inschatting van de kosten voor het Topteam. Op basis van deze informatie is het echter niet mogelijk om te specificeren welke kosten er daadwerkelijk zijn gemaakt en hoe deze kosten zijn verdeeld over de provincie Overijssel en gemeente Enschede. De beschikbare (openbare) informatie is hiertoe niet toereikend.

Subsidies

Gedurende de afgelopen periode heeft Technology Base verschillende subsidies en vergoedingen ontvangen. Deze subsidies worden als baten opgenomen en hebben daarmee een positief effect op de financiële resultaten. Hierna is een uitsplitsing gemaakt van de subsidies en vergoedingen[90]:

85 Gemeente Enschede en Provincie Overijssel, Implementatie Advies Commissie van Wijzen Luchthaven Twente, Plan van Aanpak, februari 2015
86 Gemeente Enschede, Zomernota 2015
87 Gemeente Enschede, Zomernota 2016
88 Gemeente Enschede, Tussenrapportage 2018
89 Gemeente Enschede, Gemeenterekening 2019
90 Tot en met het Jaarverslag en jaarrapportage 2016 is een volledig overzicht van de subsidies opgenomen. Vanaf het Jaarverslag en jaarrapportage 2017 zijn alleen de niet begrote subsidies en bijdragen opgenomen. Mogelijk is het overzicht daardoor niet compleet.

Jaar	Van	Omschrijving	Bedrag
2011	Ministerie van Defensie	• Afkoop bodemverontreiniging van de ondergrond	€ 7.000.000
2015	Ministerie van Defensie	• Detectiekosten Niet-geëxplodeerde explosieven	€ 1.161.300
2017	Ministerie van IenW	• Rijksbijdrage onderzoek Remote Tower luchtverkeersleiding en luchtzijdige investeringen op de luchthaven.	€ 900.000
2012	Provincie Overijssel	• Provinciale subsidie gebiedsontwikkeling Luchthaven Twente	€ 7.000.000[91]
		• Compensatie financiële effecten (besluit PS/2010/359)	€ 3.800.000
		• Inrichtingsbijdrage EHS	€ 1.400.000
2016	Provincie Overijssel	• Toezicht op de EHS	€ 189.000
2017	Provincie Overijssel	• Bijdrage voor EHS	€ 35.000
		• Subsidie cultuurhistorie	€ 100.000
		• Subsidie toegangscontrole	€ 103.500
2014	Gemeente Enschede	• Cultuurhistorische belevingsplekken (EHS)	€ 8.000
2015	Gemeente Enschede	• Realiseren cultuurobject EHS	€ 67.000
2016	Gemeente Enschede	• Restant subsidie cultuurhistorie	€ 6.045
2015	Gemeente Enschede en Provincie Overijssel[92]	• Bijdrage voor de plankosten Noord (fase 0 en 1)	€ 695.836

Risico's en risicobeheersing

In 2015 heeft NSOB een evaluatieonderzoek uitgevoerd naar de gebiedsontwikkeling van luchthaven Twente in relatie tot de besluitvorming van de gemeente Enschede.[93] NSOB is kritisch op een aantal onderdelen:

- De historische kosten zijn afgeboekt. Hoewel dit een gebruikelijke stap is bij complexe projecten, is dit in dit specifieke geval niet overeenkomstig met het vooraf gestelde financiële kader.
- De financiële risicoinschatting is kwetsbaar. Technology Base heeft geen eigen vermogen en het financiële risico voor de gemeente Enschede en provincie Overijssel kan niet worden vastgesteld.

Daarnaast is de accountant kritisch op de risicoanalyse en belangrijke schattingen. De hierin geschetste onzekerheden hangen samen met het businessmodel van Technology Base en daarmee samenhangende schattingen[94]. In 2021 vestigt de accountant (specifiek) aandacht op de bouwgronden in exploitatie[95].

In de jaarrekening 2021 worden de risico's en risicobeheersing beschreven. Conform artikel 24 van de GR staan de deelnemers (Enschede en Overijssel) garant voor het resultaat van TB. Eventuele tegenvallers worden door de deelnemers gedekt. In 2021 is een risicoreservering van € 9,3 mln. opgenomen voor de grondexploitatie, luchthavenexploitatie en vastgoedexploitatie.

Dit is gebaseerd op de volgende risico's:[96]

- Indien het niet mogelijk blijkt om stikstofrechten (via een koepelvergunning) beschikbaar te stellen aan afnemers van kavels (extern salderen), dan zal de doorlooptijd voor de uitgifte fors worden verlengd en waarschijnlijk kan een deel van het programma niet worden afgezet. In dat geval kunnen enkel kleinere bedrijven worden geaccommodeerd. Bedrijven met een grotere ruimtevraag kunnen niet worden bediend.
- Er is een lopende procedure bij de Raad van State voor het bestemmingsplan Voormalige Vliegbasis Twenthe – Midden. Mocht het bestemmingsplan niet onherroepelijk worden, dan is er nieuw overleg nodig met de eigenaar van het evenemententerrein en kan Technology Base mogelijk geen aanspraak maken op de laatste tranche van de koopsom voor de grond.
- Twente Airport heeft over de begroting van 2022 – 2025 een verwacht nadelig resultaat van circa € 350.000 per jaar. In de afgelopen jaren is een fors negatiever resultaat gerealiseerd en het risico is dat het resultaat de komende jaren ook hoger uitvalt dan begroot. Dit is aan de orde indien er minder landingsgelden, parkeer- en huurinkomsten worden ontvangen of extra lasten nodig zijn voor planontwikkeling en onderhoud van de baan.
- De vastgoedexploitatie heeft over de periode 2022 – 2025 een voordelig resultaat vanwege de verwachte inkomsten uit de verhuur van shelters. Er is een risico op leegstand of hogere onderhoudskosten.

91 Een deel van deze subsidie - € 1.128.773 – is terugbetaald omdat de kosten niet binnen de gestelde termijn konden worden verantwoord.
92 Onderlinge verdeling is onbekend
93 NSOB, Evaluatieonderzoek gebiedsontwikkeling in relatie tot besluitvorming gemeente Enschede, 2015
94 Technology Base, Jaarrekening 2021
95 Technology Base, Jaarrekening 2020
96 Technology Base, Jaarrekening 2021

4.3 Beelden

Waardering en kanttekeningen voor project-organisatie

Er is in het algemeen waardering voor de inzet van de project-organisatie. Er wordt bovendien in de afgelopen periode een professionaliseringsslag gezien. Diverse gesprekspartners stellen dat de projectorganisatie in een lastige context moet opereren. Gesprekspartners zien dat van hen enerzijds wordt verwacht dat zij kunnen laveren tussen politieke en ambtelijke structuren en anderzijds dat zij ondernemend zijn en commerciële kansen spotten en verzilveren.

Een aantal gesprekspartners merkt op dat verschillende oud-ambtenaren werkzaam zijn binnen de directie van Technology Base of ambtenaren worden gedetacheerd vanuit Enschede of Overijssel. Daardoor is kennis van en ervaring met de ambtelijke en bestuurlijke organisaties sterk aanwezig. Technology Base weet binnen de gemeente Enschede en provincie Overijssel de weg goed te vinden. De gesprekspartners zien dat de commerciële kant en daarvoor benodigde aanpak daardoor minder goed is ontwikkeld. Een aantal gesprekspartners is hier kritisch op en stelt dat een meer commerciële insteek past bij het ontwikkelen en verhuren van kavels, om zo invulling te geven aan de resterende opgave.

Verschillende gesprekspartners stellen dat de visie en ambitie (het advies van de Commissie van Wijzen) helder is, maar de uitvoerings- en implementatiestrategie om hier invulling aan te geven regelmatig ter discussie staat. De projectorganisatie Technology Base stelt daarnaast dat een heldere opdracht aan de uitvoeringsorganisatie ontbreekt. Er is geen opdracht of plan van aanpak door het DB vastgesteld waarin de wijze waarop invulling te geven aan bijvoorbeeld gronduitgifte en acquisitie is uitgewerkt.

Verschillende zittende huurders ervaren dat de projectorganisatie sterk is gericht op het scheppen van de randvoorwaarden voor de gebiedsontwikkeling (planvorming, procedures, beleid) voor het binnenhalen van nieuwe partijen en het ontwikkelen van vastgoed. Daardoor heeft de projectorganisatie in hun ogen minder aandacht voor hun rol als ‘huisbaas’. Zij verwachten een meer faciliterende houding van de projectorganisatie.

Ten aanzien van Twente Airport merken diverse gesprekspartners op dat de (inhoudelijke en organisatorische) wisselwerking tussen het bedrijventerrein en de luchthaven tot voor kort beperkt was. De luchthaven werd nadrukkelijk als vliegveld gemanaged, met beperkte ruimte voor andere doeleinden (zoals testen, evenementen). Daarmee werden kansen gemist voor een samenhangende ontwikkeling. Sinds het vertrek van de vorige luchthavendirecteur ligt de directie van de luchthaven en de gebiedsontwikkeling (op tijdelijke basis) beide bij de directeur van de projectorganisatie. Diverse betrokkenen geven aan dat de wisselwerking en afstemming nu gemakkelijker verloopt. Er wordt meer actief naar kansen gezocht voor een positieve wisselwerking, bijvoorbeeld met het evenemententerrein.

Acquisitie nog beperkt van de grond gekomen

Betrokkenen bij de gebiedsontwikkeling geven aan dat de acquisitie en ontwikkeling van het bedrijventerrein zeer beperkt van de grond heeft kunnen komen. Dat heeft voor een deel te maken met externe omstandigheden en de factor tijd: na afronding van het advies van de Commissie van Wijzen was er tijd nodig voor planvorming en ruimtelijke procedures. Bovendien leek het er enige tijd op dat een groot deel van het terrein voor Lithium Werks zou worden ontwikkeld. Nadat duidelijk werd dat Lithium Werks er niet zou komen en de bestemmingsplanprocedure was afgerond kon de acquisitie voor het bedrijventerrein worden opgepakt. In 2020 is er een acquisitiestrategie en -uitvoeringsplan met (acquisitie)acties voor Technology Base opgesteld. Juist in die fase kwamen er nieuwe tegenslagen met stikstof en COVID-19, wat de acquisitie opnieuw in de pauzestand zette.

Naast deze externe omstandigheden worden in de gesprekken enkele meer organisatorische factoren geduid:

- *Opereren projectorganisatie Technology Base:* Mede als gevolg van de omstandigheden neemt Technology Base een afwachtende houding aan. Er wordt nauwelijks proactief geacquireerd en men gaat hoofdzakelijk in gesprek met partijen die zichzelf tot de projectorganisatie wenden.
- *Topteam:* In het advies van de Commissie van Wijzen had het Topteam een belangrijke rol in het werven van aansprekende bedrijven. Het Topteam is na enkele jaren met zijn werkzaamheden gestopt, en deze rol is niet op vergelijkbare wijze opgevolgd. Sindsdien ligt de verantwoordelijkheid voor acquisitie bij de projectorganisatie. Daarnaast ligt er een (beperkte) opdracht bij OostNL om bij te dragen aan de acquisitie voor Technology Base. De invulling daarvan is gepauzeerd vanwege de onduidelijkheid rondom de beperkingen van de stikstofregelgeving.

- *Bestemmingsplan:* Daarnaast wijst een groot aantal gesprekpartners op het (te) strak gedefinieerde bestemmingsplan, dat leidt tot een ingekaderd profiel voor Technology Base. Diverse – volgens de projectorganisatie en het DB goed passende – geïnteresseerde bedrijven haakten (vroegtijdig) af in de acquisitiegesprekken, omdat zij voor hun bedrijvigheid geen ruimte zien binnen het profiel zoals is vastgesteld in het bestemmingsplan. Daarbij wordt vooral gewezen op de beperkte mogelijkheden voor productie.

Financiële resultaten van Technology Base

Een aantal gesprekspartners geeft aan dat het tekort van € 18,2 mln. (NCW 1-1-2022) is ingecalculeerd en dat dit tekort al sinds 2014 rond dit getal fluctueert. Het tekort is opgebouwd in de periode dat de focus lag op de ontwikkeling van een burgerluchthaven, en de prioriteit vervolgens lag bij de herziening van dat voornemen en de het aanpakken van de resterende opgave van het bedrijventerrein.

Verschillende gesprekspartners geven aan dat de meeste kosten voor de fysieke maatregelen al gemaakt zijn, maar dat er ook groot deel van de opbrengsten is gerealiseerd. Daarnaast wordt aangegeven dat de opbrengsten van woningbouwontwikkeling een deel van de verliezen compenseert en hebben geleid tot een positiever resultaat.

Vrijwel alle gesprekspartners houden er rekening mee dat de luchthaven en de gebiedsontwikkeling op de korte termijn geen zwarte cijfers opleveren. Een aantal gesprekspartners vraagt zich in de gesprekken hardop af of de financiële resultaten leidend zouden moeten zijn. De maatschappelijke waarde van een start- en landingsbaan voor de regio Twente en kansen die in de toekomst liggen zijn niet eenvoudig te kwantificeren en zijn onzeker. Een klein aantal gesprekspartners wijst op het ‘onvervangbare’ karakter van de start- en landingsbaan. Indien deze eenmaal wordt gesloten, dan zal die (vanwege de hoge investeringskosten) nooit meer terugkomen.

4.4 Bevindingen

Op basis van een analyse van de feiten en beelden komen wij in ons onderzoek tot de volgende bevindingen over het thema *capaciteit:*

- Technology Base werkt binnen een politieke, ambtelijke en commerciële context. Dat is een balansoefening waar Technology Base gedeeltelijk in slaagt. De organisatie heeft een professionaliseringsslag doorgemaakt en de grip op de financiën verstevigd. De organisatie kan zich op commercieel gebied verder ontwikkelen (acquisitie, dealmaking).
- Technology Base heeft een flexibele uitvoeringsorganisatie met veel externe inzet. Dat heeft als voordeel dat er snel en eenvoudig capaciteit kan worden bij- en afgeschaald, maar heeft als nadeel dat medewerkers niet per definitie vast betrokken zijn om aan de ontwikkeling te werken. Een deel van het personeel voor TA is wel vast in dienst.
- Een heldere opdracht over de wijze waarop de projectorganisatie Technology Base invulling moet geven aan de doelstellingen ontbreekt. Dat geeft enerzijds flexibiliteit, maar geeft anderzijds weinig houvast voor de projectorganisatie. In de voorgaande jaren passeerden zo allerlei opties de revue, van de integrale verkoop van het terrein tot blijvend publiek bezit (en alles wat daartussen zit). Hierdoor is het ‘succes’ van de ontwikkeling lastig vast te stellen.
- De grondexploitatie voor de gebiedsontwikkeling fluctueert al sinds 2015 rond een verwacht (en geaccepteerd) verlies van € 18 miljoen. De luchthaven kent de afgelopen jaren een structureel exploitatietekort van circa € 350.000 per jaar. Daarnaast zijn er door gemeente Enschede en de provincie Overijssel organisatiekosten beschikbaar gesteld (onder meer voor bekostiging van het Topteam) en zijn de nodige subsidies beschikbaar gesteld voor de ontwikkeling van Technology Base. Dit geldt in het bijzonder voor de periode tot 2017. De afgelopen vijf jaar zijn geen aanvullende subsidies verleend.



HOOFDSTUK 5

Legitimiteit

Dit hoofdstuk gaat in op de legitimiteit van de gebiedsontwikkeling van Technology Base. Onderdelen zijn de bestuurlijke legitimatie en het draagvlak bij (achterbannen van) de stakeholders, de samenwerking en de bestuurlijke organisatie.

5.1 Introductie

Dit hoofdstuk gaat in op de legitimiteit van de gebiedsontwikkeling van Technology Base. Onderdelen zijn de bestuurlijke legitimatie en het draagvlak bij (achterbannen van) de stakeholders, de samenwerking en de bestuurlijke organisatie. Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd:

- *Feitelijke beschouwing.* Deze informatie is verkregen vanuit beschikbare documentatie en geeft duiding aan de legitimiteit en draagvlak rondom de gebiedsontwikkeling Technology Base.
- *Beelden.* Dit betreft de informatie, ervaringen, inzichten en meningen uit de gesprekken met betrokkenen vanuit de provincie Overijssel, gemeente Enschede en betrokkenen uit de omgeving.
- *Bevindingen.* In dit onderdeel komen wij, als onderzoekers, op basis van een afweging van de feiten en beelden tot een aantal bevindingen rondom de legitimiteit en draagvlak.

5.2 Feitelijke beschouwing

Juridische basis en herkomst van de samenwerking

Zoals in het feitenrelaas van hoofdstuk 2 reeds beschreven, sloten de provincie Overijssel en de gemeente Enschede in 2009 een bestuursovereenkomst[97] voor herontwikkeling van Vliegveld Twente. Daarbij legde de gemeenteraad op 14 december 2009 in een amendement vast dat de samenwerking tussen provincie en gemeente in een gemeenschappelijke regeling (GR) moest worden gerealiseerd, zodat leden van de gemeenteraad en Provinciale Staten bij de totstandkoming van de ontwikkeling konden monitoren en bewaken. Uiteindelijk namen Provinciale Staten van Overijssel en de gemeenteraad van Enschede op respectievelijk 14 oktober 2010 en 8 november 2010 het besluit tot het treffen van een gemeenschappelijke regeling, de Gemeenschappelijke Regeling Gebiedsontwikkeling Luchthaven Twente e.o. om de genoemde transformatie te effectueren. Het regionaal Openbaar Lichaam 'Area Development Twente' (ADT) was daarmee geboren. Naar aanleiding van het advies van de Commissie van Wijzen uit 2014[98] werd uiteindelijk besloten tot een wijziging van de naam in 'Gemeenschappelijke Regeling Technology Base'[99], wat vandaag de dag nog steeds de naam is.

Governance van de Gemeenschappelijke Regeling

Het bestuur van de gemeenschappelijke regeling bestaat uit een Algemeen Bestuur, Dagelijks Bestuur en voorzitter[100]. Hierbij is in de gemeenschappelijke regeling vastgelegd dat het Algemeen Bestuur bestaat uit vier leden van het college van Gedeputeerde Staten en uit vier leden van het college van burgemeester en wethouders. Het Algemeen Bestuur wijst uit zijn midden een voorzitter aan. Deze fungeert tevens als voorzitter van het Dagelijks Bestuur, dat naast de voorzitter bestaat uit drie andere leden van het Algemeen Bestuur. Daarbij dient het Dagelijks Bestuur een evenredige vertegenwoordiging van de deelnemers te bevatten. Het Dagelijks Bestuur en elk van zijn leden afzonderlijk kennen een informatie- en verantwoordingsplicht aan het Algemeen Bestuur. Voor leden van het Algemeen Bestuur geldt dat zij een informatie- en verantwoordingsplicht hebben aan Provinciale Staten dan wel de gemeenteraad.

In het directiestatuut worden de taken, bevoegdheden en verplichtingen van de directeur vastgelegd (conform artikel 19, lid 3 van de Gemeenschappelijke Regeling). Het directiestatuut is door het AB op 16 december 2010 vastgesteld en is op 8 juni 2018 gewijzigd. De directeur heeft de taak om de projectorganisatie en de administratieve organisatie in te richten en hetgeen dat aan het AB en DB ter overweging en ter besluitvorming zal worden voorgelegd voor te bereiden[101].

Technology Base in relatie tot de regionale samenwerking

In het adviesrapport uit oktober 2014 legt de Commissie van Wijzen[102] sterke nadruk op het versterken van de regionale samenwerking tussen gemeenten en met het bedrijfsleven en kennisinstellingen. De Commissie adviseert de functie van Technology Base Twente-breed structureel aan te pakken zodat de focus kan liggen op het aantrekken van bedrijven van (ver) buiten de regio in plaats van op regionaal-interne concurrentie. Daarnaast geeft de Commissie ter overweging om het deelgebied Noord van de voormalige luchthaven tot een gezamenlijke verantwoordelijkheid te maken van alle veertien Twentse gemeenten.

97 Provincie Overijssel en gemeente Enschede, Bestuursovereenkomst Vliegveld Twente, 2009
98 Advies Commissie van Wijzen, Technology Base Twente, 30 oktober 2014
99 Gemeente Enschede en Provincie Overijssel, Gemeenschappelijke regeling Technology Base, 18 juli 2020
100 Provincie Overijssel en gemeente Enschede, Gemeenschappelijke regeling Gebiedsontwikkeling Luchthaven Twente en omgeving, 2010
101 Directiestatuut van de Gemeenschappelijke Regeling Technology Base, 8 juni 2018
102 Advies Commissie van Wijzen, Technology Base Twente, 30 oktober 2014

Daarbij doet de Commissie een oproep: *'De Commissie is er van overtuigd dat iedereen in Twente de urgentie ervaart: er moet nu iets gebeuren! Ga met z'n allen voor die stip op de horizon. Maak van Technology Base Twente iets bijzonders. Kijk naar de wereld om je heen en niet meer naar elkaar. Gun en vier met elkaar de successen. De Commissie wenst u dit van harte toe!'*

De ontwikkeling van Technology Base is buiten het regionale programmeringsafspraken over bedrijventerreinen gehouden, met het argument dat dit terrein een unieke niche bedient en daarmee niet concurreert met de overige bedrijventerreinen in de regio. De verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling is bij twee partijen belegd, zijnde de provincie Overijssel en de gemeente Enschede.

Het Topteam als middel voor daadkracht en doorzettingsvermogen

De Commissie van Wijzen stelde dat daadkracht en doorzettingsvermogen van belang waren voor een succesvolle herontwikkeling van het gebied. Om invulling te geven aan een daadkrachtige governance werd daarom het zogeheten Topteam geïntroduceerd. Dit team, bestaande uit vier personen (met een vertegenwoordiging van overheid, ondernemers en onderwijs), moest een team zijn *'dat door kennis en statuur gezag heeft en voorop gaat'*. Dit Topteam moest worden bijgestaan door een klein, efficiënt bureau en door een klankbordgroep waarin alle relevante spelers een vertegenwoordiging moesten hebben. Breed draagvlak voor de personen in het Topteam waren daarbij voor de Commissie van Wijzen een harde vereiste. Zo werd volgens de Commissie ook het primaat van de politiek niet uitgehold. Het Topteam zou uitsluitend kunnen opereren binnen het mandaat van de politiek (veertien gemeenten in regio Twente en provincie) en zou zijn invloed niet ontlenen aan formele macht. Die bezat het namelijk niet. In de woorden van de Commissie: *'Het topteam ontleent zijn invloed en gezag aan de statuur van de leden en het mandaat van degenen die het, blijvend (!) steunen.'* Uiteindelijk ging het Topteam onder leiding van Aad Veenman – na een gezamenlijke commissievergadering van de gemeenteraad van Enschede en Provinciale Staten – in februari 2015 van start. In het voorjaar van 2018 werd besloten tot een afronding van de opdracht van het Topteam, dat in september 2018 een eindadvies opleverde.[103]

Heroriëntatie op de governance

Zoals in paragraaf 2.2 reeds uiteengezet, besloten het college van GS en het college van B en W begin 2017 tot beëindiging van de gesprekken met een private ontwikkelaar over verkoop van het gehele noordelijk plangebied van Technology Base. Die beëindiging was de aanleiding voor een herijking van de ontwikkelstrategie van Technology Base.[104]

Er is daarbij gestart met een oriëntatie op de verschillende mogelijke modellen. Deze oriëntatiefase heeft geleid tot de brief 'Keuze vervolgproces Technology Base Twente en heroriëntatie GR-ADT' die op 6 december 2017 aan gemeenteraad en Provinciale Staten is aangeboden, inclusief een memo 'Keuze heroriëntatie en vervolgproces'. Dit proces mondde uit in de discussienota heroriëntatie ontwikkelstrategie Technology Base, welke consulterend is besproken in de gemeenteraad op 14 januari 2019 en in de Staten op 9 januari 2019.

De heroriëntatie kende drie mogelijke varianten: het handhaven van de GR, het oprichten van een aparte BV en ten slotte het oprichten van een BV onder een GR. Destijds is gebleken dat de mogelijke varianten met een BV fiscaal een negatieve businesscase hadden en dat wensen met betrekking tot een slagvaardigere governance ook pasten in een variant met een gemeenschappelijke regeling. Concreet besloten Provinciale Staten en de gemeenteraad daarom begin 2019 om – in lijn met het voorstel van de colleges van GS en B en W – de gemeenschappelijke regeling als organisatievorm voor Technology Base te handhaven. Wel werd het Algemeen Bestuur verzocht om een wijzigingsvoorstel voor te bereiden op de volgende punten:

- een actualisatie van de doelstelling en de taken van de organisatie.
- het borgen van de onafhankelijke gebiedsregie.
- wijzigen van de regeling van een gemengde regeling naar een collegeregeling met slechts deelnemers vanuit de colleges.
- wijzigen van de naam van de regeling van 'gebiedsontwikkeling Luchthaven Twente e.o.' naar 'Technology Base'.

Dit heeft uiteindelijk geleid tot de collegeregeling 'Gemeenschappelijke Regeling Technology Base'[105] die medio 2020 is geëffectueerd.

103 Provincie Overijssel en gemeente Enschede, Eindadvies Topteam Technology Base, oktober 2018

104 Provincie Overijssel, Gemeente Enschede en Technology Base, Nota Proces heroriëntatie ontwikkelstrategie Technology Base, maart 2019

105 Gemeente Enschede en Provincie Overijssel, Gemeenschappelijke regeling Technology Base, 18 juli 2020

Voorafgaand aan het besluit om de gemeenschappelijke regeling te wijzigen, heeft GS aan de Staten gemeld de eigen rol in de regeling en de behaalde resultaten in 2022 te willen evalueren. In het voorjaar van 2021 hebben GS en B en W vervolgens Staten en raad geïnformeerd over de vervroeging van deze evaluatie, in de context van de afgelopen bestuursovereenkomsten (Rijk/provincie/gemeente en provincie/gemeente) en de situatie waarin specifiek de luchthaven zich bevindt. Raad en Staten hebben op vrijwel hetzelfde moment ook aangedrongen op vervroeging van de evaluatie.[106]

5.3 Beelden

Functioneren GR voor verbetering vatbaar

Uit gesprekken met zowel bestuurders als ambtenaren komt het beeld naar voren dat er veel draagvlak is voor de samenwerking tussen provincie en gemeente. De betrokken bestuurders ervaren de samenwerking als informeel en plezierig. Die samenwerking staat als zodanig dan ook niet ter discussie. Wel heeft de Gemeenschappelijke Regeling (GR) als organisatievorm de voorbije periode regelmatig ter discussie gestaan. Belangrijkste thema daarin is de mate van afstand van de politiek en bestuur tot de bedrijfsvoering van de projectorganisatie. In 2019 vond een heroriëntatie van de governance plaats, maar drie jaar later lijkt het issue nog niet volledig opgelost. Daarbij worden diverse aandachtspunten benoemd:

- De beelden lopen uiteen over de sturing door het DB. De samenwerking tussen Enschede en Overijssel in het DB wordt door betrokkenen als constructief en plezierig ervaren. Wel geven meerdere direct betrokkenen aan dat het gesprek te sterk over uitvoeringsaspecten gaat. Anderzijds wordt door sommigen aangegeven dat het contact tussen de DB-leden en de GR (met uitzondering van de voorzitter) summier is en beperkt blijft tot een DB-vergadering per kwartaal.
- De rollen van DB (ziet toe op samenwerkingsbelang) en AB (ziet toe op eigenaarsbelang) zijn verschillend, maar worden niet altijd zuiver gescheiden. Sommigen zien het AB als een formaliteit met weinig toegevoegde waarde, waarbij voor de afgevaardigden van Overijssel een rol speelt dat zowel de DB- als AB-vergaderingen via het college worden voorbereid.
- De voorbereiding op de DB-vergadering verloopt zowel via de GR als via de ambtelijke organisatie van afzonderlijke partners. Dat wordt door een aantal bestuurders als een ongewenste herhaling van zetten ervaren. In sommige situaties wordt vanuit de ambtelijke organisatie anders geadviseerd dan het voorstel vanuit de GR.
- Een groot aantal betrokkenen wijst op de (te) grote nabijheid van de politiek, waarbij in de gemeenteraad en Provinciale Staten regelmatig een negatief sentiment en ongeduld op het boeken van concrete resultaten doorklinkt. Die politieke dynamiek werkt door in het handelen van de leden van het AB en DB. Verschillende gesprekspartners stellen dat dit een golfbeweging is en de politieke aandacht fluctueert. Er zijn periodes waarin er binnen Provinciale Staten extra aandacht voor het dossier was, en periodes waar dat voor de raad van Enschede gold.

Hoewel het merendeel van de gesprekspartners constateert dat de governancevorm risico's in zich heeft op (te) grote nabijheid van de politiek en optimalisatie mogelijk is, zijn de meningen verdeeld of dit zou moeten leiden tot een andere organisatievorm (zoals een B.V.). Het wordt als logisch gezien dat de besturen van Enschede en Overijssel grip houden op deze ontwikkeling met een groot maatschappelijk en financieel belang. Bovendien zou een aanpassing op de governance opnieuw af kunnen leiden van de uitvoering, acquisitie en ontwikkeling van het bedrijventerrein en vliegveld.

Regionale concurrentie en gebrek aan gezamenlijk commitment

De Commissie van Wijzen adviseerde om in te zetten op een versterking van de regionale samenwerking tussen gemeenten en met het bedrijfsleven en kennisinstellingen.

Uit de gesprekken komt naar voren dat deze regionale (triple helix-)inzet in aanvang is opgepakt door het Topteam, maar grotendeels is losgelaten na beëindiging van de inzet van het Topteam. Technology Base is niet opgenomen in de regionale programmering van bedrijventerreinen en wordt binnen de regio niet zichtbaar als gezamenlijke iconische toplocatie beschouwd. Technology Base concurreert met andere locaties in de regio (zoals Kennispark Twente) en daarbuiten. Om concurrentie met andere bedrijventerreinen te beperken is het bestemmingsplan voor Technology Base uiteindelijk zo strak gedefinieerd dat een flink aantal geïnteresseerde bedrijven er niet terecht kan.

106 Gemeente Enschede, Memo definitieve opzet evaluatie Technology Base, 9 september 2021

Uit gesprekken met omliggende gemeenten blijkt dat men aanvankelijk kritisch was op de ontwikkeling van Technology Base en de impact die dit zou kunnen hebben op andere bedrijventerreinen in de regio. Als gevolg van de verbeterde conjunctuur is er nu meer ruimte om te verkennen hoe bredere regionale samenwerking en programmering kan bijdragen aan succesvolle ontwikkeling van Technology Base. Van een overaanbod van bedrijventerreinen is in de regio inmiddels geen sprake meer, er is juist een tekort. Dit kan kansen bieden voor Technology Base, maar gesprekspartners wijzen ook op het risico dat er nu druk ontstaat om het gebied te ontwikkelen als "regulier" bedrijventerrein en de kwalitatieve ambities en vestigingsvoorwaarden te gemakkelijk worden losgelaten.

Beeldvorming wordt als hardnekkig negatief ervaren

Gesprekspartners constateren dat de ontwikkeling van Twente Airport en Technology Base al sinds jaar en dag veel aandacht krijgt van de lokale en provinciale politiek en van de pers. Daarbij spelen meerdere factoren:

- De ontwikkeling ligt gevoelig in de omgeving. Dit geldt in het bijzonder voor de oorspronkelijke plannen om er een burgerluchthaven te ontwikkelen. Ook het evenemententerrein heeft weinig draagvlak in de omgeving en wordt door natuur- en milieuorganisaties bij de Raad van State aangevochten.
- Twente Airport en Technology Base zijn verschillende keren negatief in het nieuws gekomen. Onder meer het geschil met ILT en het stranden van Lithium Werks heeft geleid tot negatieve beeldvorming.
- De eerder beschreven *'boulevard of broken dreams'* geeft bij diverse politiek betrokkenen het beeld dat er veel geld in een black-box wordt gestopt, waarvan het maar de vraag is of het ooit tot (financieel of maatschappelijk) rendement gaat leiden.

Veel respondenten geven aan dat deze beeldvorming niet altijd in balans is en dat de wel geboekte resultaten te weinig aandacht krijgen.

Politieke en maatschappelijke dynamiek van invloed

De politieke en maatschappelijke dynamiek leidden, in combinatie met de eerder benoemde kanttekeningen op de governance-vorm, in de ogen van diverse gesprekspartners tot een zekere mate van opportunisme. Onder druk van politiek worden eerder vastgestelde uitgangspunten met regelmaat ter discussie gesteld. Als voorbeeld wordt genoemd het uitgangspunt om het bedrijventerrein ten minste tien jaar in publieke handen te houden, dat opnieuw op tafel lag toen zich een geïnteresseerde partij meldde om een groot deel van het bedrijventerrein over te nemen. Dit maakt het gebied afhankelijk van toevallige kansen en ontwikkelingen en maakt het lastig om met rust en geduld een strategie te bepalen en daar aan vast te houden. Bovendien kunnen de discussies over de toekomst van het gebied en over de daarvoor benodigde uitvoeringsstrategie van invloed zijn op het vertrouwen en de zekerheid bij gevestigde en geïnteresseerde partijen over het toekomstige profiel.

Wisselende tevredenheid bij gevestigde bedrijven over de projectorganisatie

Uit gesprekken met bedrijven die momenteel reeds gevestigd zijn op Technology Base komt naar voren dat deze bedrijven positief en tevreden zijn over het gebied waarin zij gevestigd zijn. Zij zijn kritischer over de projectorganisatie Technology Base. Het belangrijkste beeld dat daarbij naar boven komt, is dat de projectorganisatie primair gericht is op het creëren van de randvoorwaarden voor de verdere ontwikkeling van Technology Base en minder op het zijn van een goede 'huisbaas'. Bedrijven voelen dat de aandacht van de projectorganisatie zich vooral richt op de rol van ontwikkelaar. Deze bedrijven voelen weinig commercialiteit bij de projectorganisatie in de rol van verhuurder. Dat uit zich bijvoorbeeld in zaken als het (te) laat oppakken van klachten/meldingen en benodigde reparaties alsook in de geringe aandacht voor goed parkmanagement.

5.4 Bevindingen

Op basis van een analyse van de feiten en beelden komen wij in ons onderzoek tot de volgende bevindingen over het thema *capaciteit:*

- Zowel bij de provincie Overijssel als bij de gemeente Enschede is er draagvlak om de samenwerking te continueren.
  - Hoewel er zeker ruimte is voor verbetering in de samenwerking, staat het feit dát er aan deze ontwikkeling wordt samengewerkt voor geen enkele partij ter discussie. Geen van de samenwerkingspartners wenst een terugtrekkende beweging te maken.
  - Uit de gesprekken blijkt dat rollen van AB en DB niet altijd zuiver worden gescheiden in de praktijk. De vraag is of dit überhaupt altijd mogelijk is en of dit per definitie problematisch is. Belangrijk voor bestuurders is om in dezen bewust te zijn van de meerdere rollen en hier in de praktijk ook transparant naar te handelen.

- De nabijheid van politiek is van invloed op de slagkracht en continuïteit.
  - De politiek (raad en Staten) voelt de noodzaak om op de ontwikkelingen te sturen. Dit is niet voor niets. Vanwege forse financiële tegenvallers en negatieve beeldvorming is de aandacht gevestigd op Technology Base.
  - De nabijheid van de politiek en de daarmee gepaard gaande media-aandacht en beeldvorming leidt tot druk op de bestuurders, en vervolgens op Technology Base, om tot resultaten te komen. Omdat resultaten uitblijven, wordt continu gezocht naar een effectieve aanpak en richting om de (vastgestelde) ambitie te kunnen realiseren. Dit heeft invloed op de slagkracht en continuïteit in strategie en ontwikkeling van Technology Base.

- Er is beperkt regionaal eigenaarschap en commitment voor Technology Base en Twente Airport.
  - Binnen het regionale ecosysteem en vanuit omliggende gemeenten in regio Twente is beperkt commitment uitgesproken voor de maatschappelijke waarde van de luchthaven en het belang van Twente Airport in de Regio.
  - De regionale partijen zijn geen deelnemer van de GR en zijn op geen enkele wijze gecommitteerd aan het succes van de ontwikkeling van Technology Base. Ook in informele zin wordt de ‘ambassadeursfunctie’ zeer beperkt ingevuld.

- Regionale concurrentie hindert de ontwikkeling van Technology Base.
  - Binnen Enschede en tussen gemeenten was er concurrentie rondom bedrijventerreinen. Dit heeft geleid tot een strak en niche profiel voor Technology Base.
  - Binnen de regio zijn er verschillende bedrijventerreinen met een deels overlappend profiel (zoals Kennispark Twente en High Tech Systems park). Deze gebieden concurreren om dezelfde bedrijven.



HOOFDSTUK 6

Analyse en conclusies

In dit hoofdstuk komen we op basis van de voorgaande hoofdstukken tot een overall-analyse van de feiten, de beelden en bevindingen en worden onze hoofdconclusies toegelicht.

6.1 Introductie

Zoals toegelicht in hoofdstuk 1 heeft deze evaluatie twee doelen:

- Een ***Terugblik*** op de totale gebiedsontwikkeling, om te evalueren hoe het proces is verlopen, wat er bereikt is, wat goed en minder goed is gegaan en zo lessen te trekken voor de toekomst.
- Een ***Vooruitblik*** op de resterende opgave, gericht op het creëren van een overzicht van en een basis voor de te maken keuze over de verdere gebiedsontwikkeling van Technology Base en exploitatie van Twente Airport.

In hoofdstuk 7 schetsen we in een *vooruitblik* de toekomstperspectieven. In dit hoofdstuk beschrijven we een overallanalyse van de feiten, de *beelden* en bevindingen en worden onze hoofdconclusies over de *terugblik* toegelicht.

De analyse is gebaseerd op de hoofdstukken 2 tot en met 5. Die hoofdstukken waren, op basis van het onderzoekskader, geordend volgens de elementen van het publieke waardemodel. In de analyse in dit hoofdstuk maken we daarvan een synthese, beschouwd vanuit de beleidsmatige context, de economische en regionale context, de politieke en maatschappelijke context en de inzet van het projectbureau. Vervolgens komen we tot conclusies betreffende de volgende hoofdvragen:

- Resultaten van de gebiedsontwikkeling.
- Bestuurlijke samenwerking.
- Inhoudelijke reflectie op het profiel.

6.2 Analyse

De ontwikkeling van Technology Base krijgt al sinds de start van de planvorming veel maatschappelijke en politieke aandacht. Met het advies van de Commissie van Wijzen werd daar in 2014 een ambitieus plan aan toegevoegd. Hoewel er veel wél is bereikt, kan acht jaar later worden vastgesteld dat het plan van de commissie (nog) niet is gerealiseerd. Daaraan ligt een samenspel van factoren ten grondslag, die hiernavolgend uiteen worden gezet. Binnen die complexe context was het aan de projectorganisatie om de gebiedsontwikkeling vorm te geven, wat tot wisselende resultaten heeft geleid.

Beleidsmatige context

- Voor het natuurgebied en de woningbouw geldt dat de ontwikkeling ervan voortvarend is opgepakt en grotendeels is afgerond. Deze ontwikkelingen komen voort uit de structuurvisie van 2009.
- Voor het bedrijventerrein en de luchthaven geldt dat de koers tussentijds moest worden verlegd als gevolg van het advies van de Commissie van Wijzen. Dat advies gaf op hoofdlijnen zicht op de ambitie, het te realiseren profiel, kwaliteitsniveau en uitvoeringsarrangement. De concrete invulling en vertaling daarvan moest echter nog plaatsvinden. Bovendien was het bestemmingsplan voor het gebied nog niet in lijn met de geadviseerde koers. Het heeft enkele jaren gekost om dit proces te organiseren, de gebiedsvisie te actualiseren en het bestemmingsplan voor te bereiden. Het bestemmingsplan voor deelgebied noord is uiteindelijk in 2018 vastgesteld.
- De uitvoering van het plan kreeg vervolgens vanaf 2019 te maken met problemen rondom stikstof. In 2019 oordeelde de Raad van State dat de Programmatische Aanpak Stikstof geen toestemmingsbasis voor economische activiteiten is. Na aanvankelijke onzekerheid heeft Technology Base werk gemaakt van een oplossingsrichting op basis van een koepelvergunning en saldering van stikstofrechten. Door het besluit van de provincie Overijssel om de mogelijkheid tot extern salderen (voorlopig) op te schorten, is deze aanpak begin 2022 in ieder geval voorlopig onder druk komen te staan. Nieuwe bedrijfsontwikkelingen van organisaties met meer dan 25 personeelsleden zijn op dit moment niet mogelijk.
- Voor de luchthaven geldt dat de in het voorjaar van 2020 gekozen ontwikkelingsstrategie gericht op MRO en de uitbouw van parkeerplekken op de luchthaven voor een deel niet uitgevoerd kon worden. De reden hiervan was een geschil met het ILT over het opstijgen van *wide-body* vliegtuigen, wat niet paste in de veiligheidscertificaten voor de start- en landingsbaan. Dit geschil met ILT had samen met de stikstofbeperkingen een negatieve impact op de jaarcijfers van de luchthaven, waardoor de strategie door het bestuur *on hold* is gezet.

Economische en regionale context

- Het advies van de Commissie van Wijzen is zeer ambitieus. De potentie van het gebied werd gekoppeld aan het landelijke topsectorenbeleid en de kans om er een proeffabriek te ontwikkelen. Het advies zet in op een ontwikkeling van een internationaal topmilieu op een (decentraal gelegen) plek waar tot dan toe 'slechts' een voormalig militair vliegveld aanwezig was. Zo'n ontwikkeling maakt alleen kans van slagen als alle stakeholders in de regio, publiek en privaat, er langjarig hun schouders onder zetten en er prioriteit aan geven. Daarvan was onvoldoende sprake:
  - Er waren geen heldere afspraken of gezamenlijk commitment over het vestigen van kansrijke bedrijven in het omschreven profiel op Technology Base; niet met de regiogemeenten en ook niet met de belangrijkste partners in het regionaal-economische ecosysteem (waaronder de Twente Board, Oost NL, Novel-T, Universiteit Twente, Saxion en andere kennisinstellingen).
  - Het Topteam, ingesteld om de economische ambitie om te zetten van de theorie naar de praktijk met toezegging van het bedrijfsleven en kennisinstellingen, heeft zijn werkzaamheden na enkele jaren beëindigd zonder concrete resultaten. Er is geen vergelijkbaar vervolg aangegeven; de acquisitie en marktontwikkeling is in beperkte mate overgedragen aan OostNL en de projectorganisatie van Technology Base.
  - Naar aanleiding van een zienswijze van regiogemeenten is het profiel waarbinnen bedrijven moeten passen om zich op Technology Base te kunnen vestigen in het bestemmingsplan zeer smal afgebakend, wat diverse serieuze geïnteresseerden heeft doen afhaken.

- De ontwikkeling van het gebied tot een toonaangevende toplocatie zou een enorme kickstart krijgen wanneer er één aansprekende partij kansen ziet en er zich vestigt. Daarvoor waren in de loop der jaren behoorlijk wat serieuze gegadigden in beeld, die uiteindelijk ook allemaal weer zijn afgehaakt. Hoewel daarbij veelal ook externe factoren of interne afwegingen van de desbetreffende bedrijven een rol speelden, kan het belang van een stevige regionale lobby- en acquisitiecoalitie niet worden onderschat. Die was er onvoldoende.

- De stikstofproblematiek en vervolgens de coronacrisis kwamen op een ongelukkig moment: juist toen de beleidsmatige stappen voor het bedrijventerrein waren afgerond en de markt voor bedrijventerreinen steeds positiever werd, werd de acquisitie en het perspectief op een succesvolle exploitatie teruggeworpen door deze externe ontwikkelingen.

Politiek-bestuurlijke en maatschappelijke context

- De ontwikkeling van Technology Base ligt sinds de start onder een vergrootglas. De omgeving, de media en de lokale en provinciale politiek volgen de ontwikkelingen kritisch en nauwgezet. Daarbij spelen in ieder geval drie factoren een rol:
  - Met name de voorgenomen ontwikkeling van het gebied tot commerciële luchthaven leidde destijds tot veel maatschappelijke weerstand en politiek dispuut. Hoewel dit plan al in 2013 is verlaten, lijken hiervan nog steeds de echo's door te klinken, bijvoorbeeld bij discussies over het evenemententerrein en de toekomstige exploitatie van de luchthaven.
  - Het gebied wordt door diverse gesprekpartners gekenschetst als een *boulevard of broken dreams*. Een groot aantal plannen is gestagneerd of gesneuveld, waaronder de commerciële luchthaven, de ontwikkeling van een proeffabriek, de komst van Lithium Werks en andere aansprekende bedrijven en eerdere plannen voor succesvolle exploitatie van Twente Airport. Dit leidde tot negatieve berichtgeving en beeldvorming. De resultaten die wél werden geboekt (woningbouw, natuur) werden niet automatisch aan de gebiedsontwikkeling van Technology Base gekoppeld en meer als losstaande projecten beschouwd.
  - Er is veel publiek geld in het gebied geïnvesteerd, dat niet volledig wordt terugverdiend door middel van de gebiedsontwikkeling. Bovendien kampt de luchthaven met een exploitatieverlies.

- De politieke dynamiek werkte met regelmaat door in de aansturing op Technology Base. Bestuurders voelden urgentie om snel successen te kunnen presenteren, in termen van financieel rendement en nieuwe bedrijven en arbeidsplaatsen. Veel betrokkenen zien dat dit heeft geleid tot een te sterke nadruk op het beheersen van risico's en dat dit afbreuk deed aan de continuïteit in de strategische koers voor de gebiedsontwikkeling, met heldere uitgangspunten en randvoorwaarden. Dat leidde tot een zekere mate van opportunisme. Plannen die niet goed pasten in het profiel werden niettemin omarmd, en meer dan eens lag er een concreet voorstel op tafel om het bedrijventerrein aan een private partij over te dragen, terwijl in 2018 is vastgelegd dat het gebied minimaal tien jaar in publieke handen blijft.
- In de Gemeenschappelijke Regeling worden het eigenaarsbelang (waarop wordt gestuurd in het AB) en het samenwerkingsbelang (waarop het DB stuurt) niet altijd goed gescheiden. Zo worden bij de provincie Overijssel ook de DB-vergaderingen in het college van GS voorbesproken. De bestuursleden in het DB worden bovendien zowel vanuit de GR voorbereid als vanuit hun eigen ambtelijke organisatie, soms met tegenstrijdig advies.

Inzet van de projectorganisatie

- Van de projectorganisatie Technology Base wordt verwacht om binnen deze politiek-bestuurlijke context te kunnen bewegen en tegelijkertijd commercieel en marktgericht tot resultaten te kunnen komen. Dat is een balansoefening.
- In de complexe dynamiek is de projectorganisatie er, in de wisselwerking met het bestuur en beide colleges, niet voldoende in geslaagd om tot heldere kaders te komen waarbinnen zij met mandaat haar opdracht kan uitvoeren. Zo is er geen duidelijke ontwikkelstrategie vastgesteld. Dat is enerzijds een verantwoordelijkheid van de provincie Overijssel en de gemeente Enschede in hun opdrachtgevende rol; een rol die ze niet consequent hebben opgepakt, wat ook tot uitdrukking kwam in een onduidelijke rolverdeling tussen de projectorganisatie, het Topteam en het Kwaliteitsteam. Anderzijds was het aan de projectorganisatie zelf om als opdrachtnemer een heldere opdracht af te dwingen.
- De projectorganisatie heeft veel oog voor de ambtelijke en politieke context, maar is minder gericht op de commerciële context *(dealmaking)* en op hun rol als verhuurder.

6.3 Conclusies en lessen

Hoofdconclusie 1 – Resultaten van de gebiedsontwikkeling

Een aanzienlijk deel van de gebiedsontwikkeling is gerealiseerd, maar door stagnerende ontwikkeling van het noordelijk plandeel is vooralsnog in beperkte mate bijgedragen aan economische structuurversterking.

In 2009 is een integrale structuurvisie vastgesteld, waarvan een aanzienlijk deel voortvarend is gerealiseerd. De ontwikkeling van de woonparken is grotendeels afgerond, met positief financieel resultaat, waarbij alom wordt gezien dat deze parken van duidelijk toegevoegde waarde zijn voor de woningmarkt van Enschede en omliggende gemeenten. Het natuurgebied is gerealiseerd en de zuidoostkant van het gebied is verkocht voor de ontwikkeling van een evenemententerrein. Er is een succesvolle *safety campus* in bedrijf en er is een cluster voor onderhoud en recycling van vliegtuiten in ontwikkeling. Tot slot zijn de *F16-shelters* op het bedrijventerrein getransformeerd tot aansprekende bedrijfspanden en verhuurd aan innovatieve bedrijven. Door de grote aandacht voor de stagnerende ontwikkeling en exploitatie van het noordelijk plangebied en de luchthaven blijven deze concrete resultaten onderbelicht.

De ontwikkeling van het bedrijventerrein en de opgave om tot een gezonde exploitatie van de luchthaven te komen, zijn, als gevolg van diverse factoren, nog niet gerealiseerd. Een aanzienlijk deel van de ruimte in het bestemmingsplan is nog niet ingevuld (105.000 m^2). Daarmee is het belangrijkste doel voor de gebiedsontwikkeling, het versterken van de economische structuur en het creëren van werkgelegenheid nog niet bereikt. Het gebied kent anno 2021 in totaal 222 arbeidsplaatsen.

Betrokken stakeholders (zowel binnen de bestuurlijke organisatie als de belangrijkste partners in het regionaal-economische netwerk) zien perspectief voor een succesvolle invulling van de resterende opgave: een gezonde ontwikkeling en exploitatie van het bedrijventerrein en vliegveld, voort-bouwend op de unieke kwaliteiten van de locatie en de regio. In plaats van een overschot is er in de regio een tekort aan bedrijventerreinen. De regio werkt aan nieuwe programmeringsafspraken, wat een kans biedt voor versterking van de regionale inzet op ontwikkeling van Technology Base als locatie voor HTSM/AMM, met ruimere afbakening in het bestemmingsplan.

Aandachtspunt daarbij is wel dat de ontwikkeling en exploitatie van de verschillende onderdelen tot dusverre grotendeels in afzonderlijke processen plaatsvindt, en in mindere mate georganiseerd is in samenhang, met elkaar versterkende kwaliteiten, zoals was beoogd in de oorspronkelijke structuurvisie en in de adviezen van de Commissie van Wijzen en van het Kwaliteitsteam. In de ontwikkeling van de resterende delen in het noordelijk plangebied kan sterker worden gestuurd op deze samenhang.

Hoofdconclusie 2 – bestuurlijke samenwerking

Politieke dynamiek heeft invloed op de stabiliteit van de strategische koers voor invulling van het noordelijk plandeel van Technology Base.

Technology Base was (en is) regelmatig onderwerp van discussie. In het politieke en maatschappelijke debat zijn de ontwikkelingen rondom het besluit om te stoppen met een commerciële burgerluchthaven, Lithium Werks en ILT regelmatig terugkerende thema's. Deze dynamiek is voor een deel een erfenis uit het verleden en leidt ertoe dat de ontwikkelingen rondom Technology Base onder een vergrootglas komen te liggen. Gezien de tegenvallende ontwikkelingen hebben de gemeenteraad en Provinciale Staten het gevoel strakker te moeten sturen. Hoe zij het meest effectief kunnen sturen en hun controlerende taak kunnen uitvoeren, is voor hen ook een zoektocht.

Deze politieke dynamiek werkt door in de aansturing op de projectorganisatie. Veel betrokkenen ervaren een gebrek aan geduld en een (te grote) druk om snel resultaat te boeken, terwijl er na afronding van het advies van Wientjes, de uitwerking daarvan door het Topteam en (parallel daaraan) het bestemmingsplan, de eventuele verkoop aan een private ontwikkelaar, de potentiële vestiging van Lithium Werks, een heroriëntatie op de governance en vervolgens de stikstof- en coronaproblematiek nog nauwelijks de kans is geweest om een solide ontwikkel- en acquisitiestrategie vorm te geven. Dit maakte het lastig om tot een stabiele strategische koers te komen, waarin is uitgewerkt op basis van welke uitgangspunten en randvoorwaarden invulling wordt gegeven aan het realiseren van de doelstellingen voor het gebied.

Een belangrijk aandachtspunt daarbij is de rolzuiverheid van alle betrokkenen: de gemeenteraad en Provinciale Staten stellen kaders en controleren het bestuur, de AB-leden behartigen het eigenaarsbelang van hun organisatie en controleren het DB, en de DB-leden sturen op het samenwerkingsbelang en zijn opdrachtgever voor de projectorganisatie. De projectorganisatie zou gebaat zijn bij een ruimer mandaat en opdracht, op meer afstand van de politiek.

Hoofdconclusie 3 – inhoudelijke reflectie op het profiel

Het hoge ambitieniveau in het advies van Commissie van Wijzen is buiten beeld geraakt en alleen realiseerbaar wanneer cruciale randvoorwaarden worden geborgd.

Het advies van de Commissie van Wijzen richtte zich op de ontwikkeling van het noordelijke plangebied tot iconische toplocatie op het gebied van Advanced Materials and Manufacturing (AMM) met een hoge ruimtelijke en landschappelijke kwaliteit. Het is zeker niet vanzelfsprekend dat in een gebied met niet veel meer dan een start- en landingsbaan zo'n toplocatie tot stand kan komen. Dat vraagt ten minste een gezamenlijke en intensieve (regionale) inzet, een lange adem en een slagvaardige organisatiestructuur. Deze randvoorwaarden waren onvoldoende op orde om een succesvolle ontwikkeling af te kunnen dwingen. Het hoge ambitieniveau is daardoor buiten beeld geraakt:

- De omliggende gemeenten in de regio maakten zich zorgen om concurrentie tussen het bedrijventerrein Technology Base en de overige bedrijventerreinen in de regio. In het regionale overleg over programmering van bedrijventerreinen is uiteindelijk afgesproken om Technology Base buiten de programmering te laten omdat het een unieke niche bedient. Dit leidde vervolgens tot een zeer strakke definitie van het profiel in het bestemmingsplan. Er was beperkt sprake van regionale steun of gezamenlijk commitment om van Technology Base een succes te maken.
- Het Topteam was een belangrijk onderdeel van het advies van de Commissie van Wijzen, gericht op een gezaghebbende en daadkrachtige invulling van het advies. Het Topteam is na ruim twee jaar met zijn werkzaamheden gestopt, zonder dat op een andere wijze invulling werd gegeven aan deze rol.

- De belangrijkste spelers in het regionale economische ecosysteem (waaronder Universiteit Twente, Saxion, Twente Board, Oost NL) droegen aanvankelijk (onder meer via het Topteam) bij aan de business development en acquisitie van toonaangevende bedrijven. Na beëindiging van het Topteam is dit op een veel lager pitje komen te staan. Er is geen sprake van een stevige, gezamenlijke inzet op een succesvolle ontwikkeling van Technology Base, als belangrijk onderdeel van het regionale ecosysteem.
- De projectorganisatie staat er sindsdien grotendeels alleen voor om acquisitie voor het bedrijventerrein vorm te geven. De projectorganisatie heeft hierin een reactieve houding en geeft prioriteit aan het op orde brengen van de randvoorwaarden voor de gebiedsontwikkeling (zoals ruimtelijke procedures, stikstof en andere beleidsmatige aspecten). Daarbij is het de vraag of de projectorganisatie (qua capaciteit en competenties) de juiste organisatie is om hiermee aan de slag te gaan.

Naast deze bestuurlijk-organisatorische randvoorwaarden moet de factor geluk niet worden onderschat. Wanneer een van de geïnteresseerde toonaangevende bedrijven zich wel op Technology Base had gevestigd, was de kans groot dat dit een kickstart had gegeven en andere bedrijven waren gevolgd. De timing van de stikstofproblematiek en de coronacrisis pakte bovendien ongunstig uit voor Technology Base, dat juist op dat moment plannen ontwikkelde om met meer inzet de acquisitie op te pakken.



HOOFDSTUK 7

Toekomst-perspectieven

Op basis van de analyse en conclusies uit de evaluatie en in overleg met interne en externe stakeholders van Technology Base verkenden wij het toekomstperspectief. In dit hoofdstuk schetsen wij langs welke lijnen de ontwikkeling van het gebied verder kan worden verder en welke scenario's en keuzes daarbij aan de orde zijn.

7.1 Een blik op de toekomst

- In hoofdstuk 6 hebben we geconcludeerd dat de resterende opgave nog voornamelijk ligt in het noordelijk plandeel van de gebiedsontwikkeling. Hier ligt een opgave voor het nog grotendeels te ontwikkelen bedrijventerrein en de ontwikkeling naar een (zowel financieel als maatschappelijk) gezonde exploitatie van de luchthaven. [107]

In dit hoofdstuk behandelen we welke afwegingen en keuzes voorliggen over de toekomstige ontwikkeling en resterende opgave van Technology Base. Deze afwegingen zijn gebaseerd op onze analyse van de terugblik (en de interviews en documentanalyse die daaraan ten grondslag ligt) en verrijkt in twee werksessies met regionale en bestuurlijke stakeholders. Op basis van het publieke waardemodel schetsen we welke keuzes daarbij aan de orde zijn:

- *Publieke waarde:* in hoeverre zijn de eerder geformuleerde doelstellingen nog passend? Welke kansen zijn er voor het gebied? Wat streven de samenwerkingspartners na?
- *Capaciteit:* wat is er nodig om de doelstellingen te realiseren? Welke inzet wordt gevraagd van het projectbureau, de samenwerkingspartners en overige stakeholders?
- *Legitimiteit:* in hoeverre zijn de keuzes over de invulling van de resterende opgave politiek en maatschappelijk gelegitimeerd, is er steun en draagvlak over de doelen en de wijze waarop die te realiseren?

Op basis van deze perspectieven komen we tot een eerste inventarisatie van scenario's voor toekomstige ontwikkelingen. Deze scenario's zijn bedoeld voor Enschede, Overijssel en Technology Base om het gesprek te voeren over hoe verder. Hieraan verbinden we enkele aanbevelingen om de resterende opgave voortvarend op te kunnen pakken.

7.2 Publieke waarde: perspectief bedrijventerrein en luchthaven

De resterende opgave is met name gericht op het noordelijk plandeel van Technology Base: afronding van de gebiedsontwikkeling van het bedrijventerrein en een toekomstperspectief voor de exploitatie van Twente Airport. Deze twee ontwikkelingen zijn niet los van elkaar te zien. De positionering van het bedrijventerrein Technology Base is sterk gekoppeld aan de aanwezigheid en kwaliteiten van de luchthaven, en de doorontwikkeling van de luchthaven bouwt voort op het profiel van het bedrijventerrein en de daar reeds aanwezige activiteiten. Tegelijk is sprake van twee verschillende vraagstukken, elk met een eigen uitgangssituatie en te maken afwegingen. In de volgende paragrafen werken we de kansen afzonderlijk verder uit.

Gebiedsontwikkeling bedrijventerrein Technology Base

De analyse van de Commissie van Wijzen is acht jaar later nog steeds grotendeels accuraat en actueel. Technology Base is een bijzondere locatie met unieke kwaliteiten en potentie. In de voorbije periode is het advies vertaald naar een geactualiseerde gebiedsvisie en bestemmingsplan. Stakeholders zien kansen in een succesvolle ontwikkeling van het gebied en op het bedrijventerrein hebben zich, voornamelijk in de verhuurde F16-shelters, veertien bedrijven gevestigd die bijdragen aan het innovatieve profiel van Technology Base.

De marktsituatie is duidelijk gunstiger dan in 2014. Er is inmiddels een grote vraag naar bedrijventerreinen, niet alleen in Twente maar ook elders in Nederland. Dit biedt kansen voor het aantrekken van bedrijven van buiten én geeft urgentie om voldoende ruimte te bieden aan bedrijven uit de regio die uit hun jasje groeien of om andere redenen een nieuwe locatie zoeken.

107 Ook de definitieve ontwikkeling van het evenemententerrein is onderdeel van de resterende opgave. De lopende procedure bij de Raad van State voor dit bestemmingsplan is een risico voor de gemeenschappelijke regeling: mocht het bestemmingsplan niet onherroepelijk worden, dan is er nieuw overleg nodig met de eigenaar van het evenemententerrein en kan Technology Base mogelijk geen aanspraak maken op de laatste tranche van de koopsom voor de grond. Omdat de ontwikkeling van dit terrein normaal gesproken buiten de verantwoordelijkheid van de gemeenschappelijke regeling Technology Base valt, wordt deze in dit hoofdstuk verder buiten beschouwing gelaten.

Die kansrijke uitgangssituatie wordt echter niet automatisch verzilverd. Uit het onderzoek komen de volgende kritische succesfactoren naar voren:

- Het ***profiel*** met een focus op High Tech en Advanced Materials and Manufacturing, Safety&Security, Unmanned Systems wordt door stakeholders in het regionaal-economische ecosysteem nog steeds als een kansrijk beoordeeld. Daarbij kan echter in de branding en businessdevelopment een sterkere koppeling worden gelegd naar kansrijke toepassingsgebieden zoals chipmanufacturing, luchtvaart, fotonica of batterijen/ slimme energie. Daarmee is het beter mogelijk om zich te richten op bepaalde netwerken en ketens en een profiel op te bouwen.
- Dat neemt niet weg dat veel betrokkenen aangeven dat de definitie in het ***bestemmingsplan*** juist meer ruimte zou moeten bieden. Die is nu te smal begrensd, met name voor wat betreft de verhouding tussen ontwikkeling en productie. Een ruimere definitie in het bestemmingsplan met meer ruimte voor (pre)productie is gewenst. Gelet op de aanwezige start- en landingsbaan is een koppeling met de luchtvaart is daarbij een pre, maar geen harde randvoorwaarde; ook voor bedrijven zonder directe binding aan de luchtvaart zou ruimte moeten zijn.
- De doelstellingen voor het gebied kunnen op verschillende wijzen worden gerealiseerd. In welke mate geven de publieke partijen zelf kaders voor de ontwikkeling, welke ruimte heeft de GR en wat wordt aan de markt overgelaten? Hoe snel verwachten de publieke opdrachtgevers resultaat, met welk kwaliteitsniveau en waar wordt die kwaliteit vooral op afgerekend? Een dergelijke ***ontwikkelstrategie*** is nog beperkt uitgewerkt.
- De Commissie van Wijzen adviseerde om sterk in te zetten op de ***samenwerking*** tussen gemeenten in de regio en met het bedrijfsleven en kennisinstellingen. Na het beëindigen van de opdracht aan het Topteam is daarvan slechts beperkt sprake geweest. In gesprekken en een werksessie met belangrijke regionaal-economische stakeholders komt naar voren dat deze partijen kansen zien om samen op te trekken in de doorontwikkeling van het gebied. Niet door formeel in de governance te participeren, maar door ieder vanuit zijn eigen rol en verantwoordelijkheid bij te dragen in een gezamenlijke coalitie.

  Daarbij kan worden gedacht aan een programmatische aanpak, waarin deze samenwerking langs enkele ontwikkellijnen wordt georganiseerd, zoals:
  - *businessdevelopment:* welke sectoren, ketens, proposities zijn kansrijk en waar is potentie voor samenwerking of opschaling op Technology Base? Dit vraagt een zorgvuldige analyse, waarbij het voor de hand ligt dat ten minste Twente Board (Development), OostNL en Novel-T participeren vanuit hun rol in het regionaal-economische ecosysteem.
  - *branding en profilering:* hoe wordt Technology Base (bedrijventerrein en luchthaven) op de kaart gezet en gepromoot? Hoe kan de unieke combinatie van bedrijventerrein, luchthaven, evenemententerrein in de groene omgeving beter worden gepositioneerd? Daarin spelen zowel de projectorganisatie Technology Base zelf, de beheerder van het evenemententerrein, de betrokken overheden als voornoemde intermediaire organisaties een rol.
  - *fysieke randvoorwaarden:* hoe is Technology Base bereikbaar en zichtbaar, hoe kan maximaal worden geprofiteerd van het uniek samenspel van kwaliteiten? Daarvoor ligt het primaat bij de projectorganisatie en de gemeente Enschede, in samenwerking met bijvoorbeeld de exploitant van het evenemententerrein, de provincie (als eigenaar van het natuurgebied) en omliggende gemeenten.

- Technology Base is tot dusverre geen onderdeel van de regionale afspraken over ***programmering*** van bedrijventerreinen. De regiogemeenten zijn ook niet op andere wijze gecommitteerd of betrokken bij de ontwikkeling van de locatie, terwijl ontwikkeling van deze toplocatie van belang is voor de gehele regio. Het zou van waarde zijn om dit regionale belang tot uitdrukking te laten komen in de actualisatie van de regionale afspraken over programmering van bedrijventerreinen en een intensievere afstemming tussen de Twentse ‘toplocaties’, waartoe ook XL Businesspark, Kennispark Twente en High Tech Systems Park behoren.
- Een acuut vraagstuk betreft de ***stikstof***: de projectorganisatie Technology Base heeft de prioriteit gegeven aan een strategie van ‘extern salderen’ waarmee onder een koepelvergunning ruimte kan worden geboden aan nieuwe ontwikkelingen. De provincie Overijssel heeft deze werkwijze vooralsnog opgeschort. Dit maakt de ontwikkeling van nieuwe bedrijfslocaties met meer dan 25 werknemers op dit moment onmogelijk. De huidige onzekere situatie biedt weinig mogelijkheden om gericht te acquireren.

Toekomst Twente Airport

De koers voor de luchthaven is de afgelopen vijftien jaar verschillende keren veranderd. Nadat de militaire luchthaven in 2007 is gesloten, zijn er plannen gemaakt voor een commerciële burgerluchthaven. Omdat dit plan geen doorgang kon vinden, is er voor een alternatieve ontwikkelstrategie gekozen. Twente Airport is sinds 2017 geopend als civiele (regionale) luchthaven voor recreatief en zakelijk verkeer. Ook wordt de luchthaven gebruikt door grote toestellen voor onderhoud en ontmanteling, en als testlocatie en evenementenlocatie.

Twente Airport wordt gekenmerkt door veel *ruimte* en het potentieel om deze ruimte te gebruiken, met als belangrijkste kwaliteiten:

- een start- en landingsbaan van drie kilometer, die in goede conditie is
- een groot luchtruim
- voldoende geluidsruimte
- geen regulier vervoer, dus mogelijkheden om de luchthaven te verhuren
- een lage dichtheid van vastgoed.

Aan de andere kant worden de mogelijkheden door verschillende aspecten ingeperkt:

- Er is weinig infrastructuur en er zijn geen grote hangars en geen luchtverkeersleiding en er is geen navigatiesysteem. Ook is er weinig vast personeel.
- In het luchthavenbesluit is het gebruik vastgelegd. Er is geen ruimte voor grootschalig passagiersvervoer (lijnvluchten) en vrachtvervoer.
- Er is veel onzekerheid over de ontwikkelingsmogelijkheden binnen de stikstofregelgeving.

De luchthaven kent een lage kostenstructuur, maar is ook beperkt in de mogelijkheden om inkomsten te genereren. Twente Airport ontvangt geen subsidies. Er zijn geen passagiers en er is geen vrachtverkeer, waardoor belangrijke inkomstenbronnen zoals parkeergarages en winkels niet aan de orde zijn. Inkomstenbronnen die overblijven zijn bewegingen op de baan en de ontwikkeling van vastgoed.

- Er zijn verschillende inzichten over de toegevoegde waarde van Twente Airport in de regio. De een ziet het ontwikkelpotentieel, de maatschappelijke waarde en de vele mogelijkheden voor duurzame luchtvaart en is bereid daarvoor een structureel verlies te accepteren. De ander ziet Twente Airport als locatie met weinig perspectief, weinig infrastructuur, lage marges en grote onzekerheden richting de toekomst. De doelstelling van Twente Airport is op dit moment op papier hetzelfde als de doelstelling van Technology Base: een bijdrage leveren aan de economische structuur van Twente. Deze doelstelling is voor Twente Airport niet verder uitgewerkt en kan (ten opzichte van Technology Base) verschillen. Daarom is het van belang om de waarde van Twente Airport beter te duiden. Dit kan aan de hand van de volgende vragen:
- Wat zijn de doelstellingen en wat moet de luchthaven qua maatschappelijke baten opleveren? Denk dan aan baten voor kennisinstellingen en bedrijven in de regio.
- Wat mag de luchthavenfunctie voor inwoners, bedrijven en andere partijen in de regio (of daar buiten, zoals de rijksoverheid) kosten?
- Welk ontwikkelperspectief past daarbij?

In april 2022 is het Syntheserapport met kansen voor Twente Airport (opgesteld in opdracht van de projectorganisatie Technology Base) afgerond. In dit rapport zijn zes pijlers geïdentificeerd om tot een positief resultaat voor Twente Airport te komen:

- ***Testluchthavenfunctie:*** de luchtvaart is sterk in ontwikkeling, zowel op het gebied van aandrijving als rond onbemand vliegen. Het ontbreken van regulier passagiersvervoer op Twente Airport (evenals het goed gelegen luchtruim) maakt deze luchthaven geschikt om uitgeleend te worden aan partijen die testen in hun innovatieprogramma moeten uitvoeren. De NLR voert dergelijke testen uit en heeft zich gevestigd op Twente Airport met in het vooruitzicht een boeggolf aan testvraagstukken.
- ***Zakenverkeer:*** het zakenverkeer nam de afgelopen jaren flink toe en men ziet potentieel voor verdere groei. Zolang er geen naderingsprocedures zijn en er geen verkeersleiding op de luchthaven aanwezig is, is een sterke doorgroei beperkt omdat niet bij alle weersomstandigheden kan worden gevlogen. Twente Airport verkent hoe hier op efficiënte wijze invulling aan kan worden gegeven.
- ***Nieuwe vormen van luchtmobiliteit:*** de luchthaven kan op termijn ruimte bieden aan nieuwe vormen van luchtmobiliteit met kansen voor kleinschalig interregionaal verkeer (aan te bieden door de op de luchthaven te vestigen uitbater van zakenverkeer.

- ***Vastgoedontwikkeling:*** een stapsgewijze ontwikkeling (en vervolgens exploitatie) van vastgoed op het luchthaventerrein, te beginnen met een hangaar voor gebruik voor business aviation en MRO.
- ***Vliegtuigparkeren:*** de luchthaven beschikt over parkeercapaciteit voor vijftien *narrowbody* vliegtuigen en ziet perspectief op intensiever gebruik daarvan wanneer een hangaar wordt gerealiseerd waar klein onderhoud kan plaatsvinden.
- ***Evenementen:*** samen met de exploitant van het naastgelegen evenemententerrein wordt ernaar gestreefd om grote evenementen te organiseren.

Het doel is om via een organisch pad, waarbij bewaakt wordt dat de kosten zo lang mogelijk laag blijven, alle kansen te benutten om zo de financiële doelstelling van zwarte cijfers te bereiken. De opbrengstpotentie is volgens het syntheserapport alleen realiseerbaar indien er ook investeringen worden gedaan in:

- Naderingsprocedures: van vliegen op zicht naar vliegen op instrumenten (visual flight rules, VFR naar instrument flight rules, IFR). Met IFR hoeft het zakenverkeer minder vaak uit te wijken naar andere luchthavens vanwege onvoldoende zichtbaarheid.
- Het ontwikkelen van vastgoed. De aanwezigheid van een vliegtuighangar vergroot de kansen voor vliegtuigparkeren en MRO.
- De uitvoeringskosten, zoals plankosten en evaluaties. Het benutten van de kansen vergt mens- en denkkracht. Daarnaast wordt voorgesteld om een meerjarig ontwikkelplan regelmatig (iedere twee jaar) te evalueren.

Het rapport biedt een goede basis voor een gesprek over de potentiële toegevoegde waarde van de luchthaven. Met het huidige zakenverkeer, de betrokkenheid van NLR, de aanwezigheid van de evenementenlocatie en de lage kostenstructuur zijn er verschillende kansen voor Twente Airport. Ook de ontwikkelingen rondom duurzame luchtvaart, de aanwezigheid van kennisinstellingen én het greenfield karakter bieden potentie. Anderzijds is het toekomstperspectief nog kwetsbaar. Op dit moment is sprake van een structureel tekort van circa € 350.000,- per jaar. Bovendien is een aantal kansen sterk afhankelijk van een goede samenwerking met het NLR. De kansen moeten nog verzilverd worden en is er een kans dat ontwikkelingen niet of beperkt van de grond komen.

Reflectie op Syntheserapport Twente Airport

In april 2022 is het syntheserapport met een ontwikkelperspectief voor Twente Airport afgerond. Wij zijn gevraagd om dit rapport te analyseren en op de inzichten en resultaten te reflecteren. Die reflectie kent beperkingen: wij zijn niet betrokken geweest bij de totstandkoming van het syntheserapport en baseren ons op de beschikbaar gestelde informatie, enkele door ons gevoerde gesprekken en onze eigen kennis over gebiedsontwikkeling en regionale luchthavens. Tegen die achtergrond moet de reflectie worden beschouwd als een *sanity check* en niet als een grondige second opinion.

Goede basis voor gesprek over toekomst Twente Airport

Het stuk biedt een goede basis om het gesprek aan te gaan over te toekomst van de luchthaven. De geschetste unieke eigenschappen van Twente Airport, ten opzichte van andere (regionale) luchthavens, zijn helder en herkenbaar. De kracht van Twente Airport is duidelijk: de lage kostenstructuur, de ontwikkelruimte, de ruime beschikbaarheid van de baan en van het luchtruim maken Twente Airport onderscheidend ten opzichte van andere regionale luchthavens.
Het rapport biedt een brede blik op de oplossingsrichtingen voor Twente Airport. Deze geïdentificeerde kansen en oplossingsrichtingen sluiten goed aan bij de bevindingen van ons evaluatieonderzoek en passen goed binnen het huidige profiel van Twente Airport.

Vereiste combinatie van oplossingsrichtingen kwetsbaar

Sterk punt in de strategie is het doel om via een organisch pad tot een gezonde exploitatie te komen, waarbij de kosten zo laag mogelijk worden gehouden. Dit toont een realistische kijk op de ontwikkeling van het vliegveld. Aan de andere kant zit hierin ook een kwetsbaarheid: alleen een samenspel van deze oplossingen (en-en) leidt in principe tot een positieve exploitatie. In dat kader zijn een aantal kanttekeningen te plaatsen:

- In het rapport wordt niet duidelijk of en in hoeverre oplossingen elkaar in de weg kunnen zitten of beperkingen kunnen opleveren.
- Voor het onderdeel duurzame luchtvaart wordt (ook in het rapport) geconstateerd dat dit nog in de kinderschoenen staat. De komende jaren zal het tempo en haalbaarheid van elektrische vliegtuigen (onder andere eVTOL) duidelijk worden.
- Twente Airport is niet de enige luchthaven die zich oriënteert op deze ontwikkelingen. Kansen rondom duurzame luchtvaart worden ook door andere (regionale) luchthavens gezien. →

Stevige en navolgbare (financiële) onderbouwing ontbreekt

Het syntheserapport mist een stevige en navolgbare financiële onderbouwing. De financiële consequenties zijn nog niet voldoende uitgewerkt om definitieve keuzes te maken over de ontwikkeling van Twente Airport. Zo worden de randvoorwaarden en benodigde aanpak niet belicht (wat is er voor nodig om de kansen te verzilveren?), ontbreekt zicht op toezeggingen of afspraken in relatie tot de genoemde fondsen (onder andere € 383 miljoen uit het Nationaal Groeifonds) en wordt beperkt melding gemaakt van mogelijke bedreigingen of risico's (zoals de invloed van externe ontwikkelingen en onderlinge concurrentie tussen regionale luchthavens). Het financiële plaatje aan het eind van het rapport suggereert een bepaalde nauwkeurigheid, die niet lijkt aan te sluiten op de aannames die in het stuk worden gemaakt. Tenslotte lijkt de benodigde investering voor het groot onderhoud van de landingsbaan niet opgenomen in de financiële exploitatie.

Concluderend:

- De analyse biedt een goede en herkenbare weergave van de kansen. Daarmee is het een goede basis voor het gesprek over de toekomst van Twente Airport
- De inschatting van de kansen en potentiële impact op financiële prognose lijkt conservatief ingeschat, maar een stevige en navolgbare onderbouwing ontbreekt
- Een inventarisatie van de bedreigingen, risico's en randvoorwaarden (om kansen te kunnen verzilveren) ontbreekt, waardoor de financiële consequenties en vervolgkeuzes nog niet voldoende zijn uitgewerkt. ■

7.3 Capaciteit en legitimiteit: perspectief governance

Een belangrijke vraag voor Overijssel, Enschede en Technology Base is hoe de resterende opgave tot uitvoering te brengen, met voldoende slagvaardigheid en handelingsruimte voor de projectorganisatie, terwijl tegelijkertijd het bestuur en de politiek van Enschede en Overijssel grip willen houden op deze ontwikkeling vanwege het maatschappelijk en financieel belang.

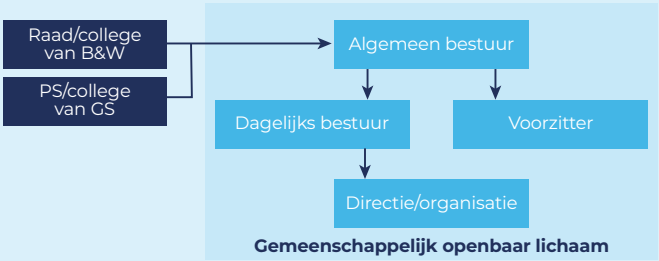
In deze paragraaf gaan we in op de formele mogelijkheden voor samenwerking. Vervolgens zoomen we in op de governance en enkele kenmerkende elementen van de huidige samenwerkingsvariant.

Governance openbaar lichaam

Samenwerken door middel van een zelfstandige organisatie betekent dat bevoegdheden worden op- of overgedragen aan een zelfstandige identiteit. Dit kan zowel in een publiek- als privaatrechtelijke vorm. In de figuur hiernaast zijn alle mogelijke juridische vormen voor samenwerking in een zelfstandige organisatie opgenomen. De gemeenteraad en Provinciale Staten hebben meer grip bij een publiekrechtelijke vorm dan bij een privaatrechtelijke vorm. Technology Base is op dit moment een publiekrechtelijke zelfstandige organisatie: een gemeenschappelijk openbaar lichaam op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr).



De organen die de regeling treffen, worden vertegenwoordigd in het algemeen bestuur (AB), het hoogste orgaan van de samenwerking. Het AB stuurt, via het dagelijks bestuur (DB) op de organisatie. Schematisch ziet dit er als volgt uit:



Een openbaar lichaam heeft een eigen rechtspersoonlijkheid. De gemeentelijke en provinciale bevoegdheden op basis waarvan de organisatie handelt, worden door de deelnemende partijen op- of overgedragen aan het algemeen bestuur. Bij het overdragen van bevoegdheden (delegatie) wordt het algemeen bestuur (AB) van het openbaar lichaam verantwoordelijk voor wat met deze bevoegdheden wordt gedaan. Bij het opdragen van bevoegdheden (mandaat) blijft het mandaterende orgaan (in dit geval het college) verantwoordelijk. Het bestuur van een openbaar lichaam voor de Wet gemeenschappelijke regelingen bestaat uit een algemeen bestuur, dagelijks bestuur en een voorzitter. Een directeur vervult hierin geen positie en kan als zodanig slechts *opgedragen* bevoegdheden hebben (in mandaat verleend). Aan de directeur kunnen geen bevoegdheden worden gedelegeerd. →

Het dagelijks bestuur (DB) wordt gekozen uit het midden van het AB en is verantwoordelijk voor de uitvoering van besluiten van het AB. Het DB legt hier ook verantwoording over af aan het AB. Dat doet een lid van het DB dus niet in die hoedanigheid aan deeigen gemeenteraad en/of Provinciale Staten. Het AB legt, als hoogste orgaan, formeel aan niemand verantwoording af. De afzonderlijke leden van het algemeen bestuur doen dit echter wel individueel. Het betreffende AB-lid legt verantwoording af aan het eigen college. Het college legt op zijn beurt verantwoording af aan de gemeenteraad of aan Provinciale Staten. Er geldt daarnaast een individuele verantwoordelijkheid van het lid jegens de gemeenteraad of Provinciale Staten. De gemeenteraad en Provinciale Staten hebben zodoende altijd (direct of indirect) een verantwoordelijkheidsrelatie met het lid in het algemeen bestuur. ■

Overwegingen om de capaciteit en legitimiteit te versterken

In het evaluatieonderzoek wordt geconcludeerd dat de werking van de gemeenschappelijke regeling kan worden geoptimaliseerd. Belangrijke aandachtspunten daarbij zijn de invloed van politieke dynamiek in de bestuurlijke aansturing en de rolzuiverheid van alle betrokkenen (projectorganisatie, DB, AB, colleges, raden/Staten). De volgende overwegingen kunnen worden betrokken bij het gesprek over de toekomstige samenwerking:

- ***Governance.*** Beargumenteerd zou kunnen worden dat een wijziging van de huidige publiekrechtelijke samenwerking in een privaatrechtelijke samenwerking (bijvoorbeeld een BV) de politiek meer op afstand plaatst. Deze discussie is ook in 2018/2019 gevoerd, waarna werd geconcludeerd dat een private businesscase fiscaal negatief was en dat een slagvaardigere governance ook mogelijk is in een variant met een gemeenschappelijke regeling[108]. Niettemin worden er anno 2022 nog steeds kanttekeningen geplaatst bij de slagvaardigheid van de projectorganisatie, wat aanleiding kan zijn om deze aanpassing nogmaals te onderzoeken. Daarbij is ook de vraag aan de orde of verlenging of herijking van de inmiddels afgelopen bestuursovereenkomst van meerwaarde is. Wanneer de governance met een gemeenschappelijke regeling wordt gecontinueerd, is het de vraag wat de toegevoegde waarde is van een bestuursovereenkomst wanneer deze wordt gesloten door dezelfde partijen als de partijen die ook deelnemen aan de GR. Wanneer andere partners aan de ontwikkeling worden gecommitteerd (landelijk, regionaal of lokaal), of wanneer op een privaatrechtelijke samenwerkingsvorm wordt overgestapt lijkt een nieuwe bestuursovereenkomst van meerwaarde.
- ***Bevoegdheden.*** In de vigerende gemeenschappelijke regeling[109] is uitgewerkt wat de bevoegdheden zijn van Technology Base en van het algemeen en dagelijks bestuur, maar blijkt niet duidelijk of deze zijn overgedragen dan wel opgedragen. Daarmee kan onduidelijkheid ontstaan over de wijze waarop bevoegdheden zijn verdeeld en daarmee ook over sturing en verantwoording. Het is daarom van meerwaarde om in de tekst van de gemeenschappelijke regeling duidelijker te formuleren welke bevoegdheden zijn op- of overgedragen en aan wie. Wanneer dit ook expliciet wordt gecommuniceerd richting de gemeenteraad en Provinciale Staten biedt dit hen meer inzicht in welke bevoegdheden bij hun college liggen en welke bij de GR.
- ***Informeren politieke achterbannen.*** Het is voor raads- en Statenleden niet eenvoudig om een accuraat en actueel beeld van te vormen van de ontwikkeling van Technology Base en de factoren die daarop van invloed zijn. Een betere kennispositie van volksvertegenwoordigers kan leiden tot meer comfort en daardoor meer rust in de politieke arena van Technology Base. Het kan helpen om in gesprek met gemeenteraad en Provinciale Staten expliciet te maken wat de precieze informatiebehoefte is. Een vast format voor opleggers bij stukken kan daarbij helpen om informatie behapbaar te houden.
- ***Structurele dialoog politieke achterbannen.*** Overwogen kan worden om een klankbordgroep of adviescommissie van raads- en Statenleden in te stellen. De wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (zie kader) geeft de mogelijkheid tot het instellen van een gemeenschappelijke adviescommissie. Een dergelijke adviescommissie met vertegenwoordigers van de gemeenteraad en Provinciale Staten kan benut worden voor een structurele dialoog buiten de omgeving van de klassieke politieke arena. Zo'n commissie kan als vooruitgeschoven post vanuit raad en Staten adviseren over hoe het gezamenlijk gesprek over Technology Base tussen raad/Staten en colleges verder te optimaliseren (en is daarmee geen inhoudelijk sturend orgaan). Het is belangrijk dat deze commissie aan de voorkant een nauwkeurig omlijnde taakomschrijving krijgt en regelmatig (bijvoorbeeld twee keer per jaar) wordt bijgepraat over de ontwikkelingen rond Technology Base. Zo kan rust en regelmaat ontstaan in dit tot op heden politiek-dynamische dossier.

108 Andere vormen van publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden zijn mogelijk, maar lijken voor Technology Base weinig opportuun. Zo is het zogenoemde gemeenschappelijk orgaan een lichtere vorm van samenwerking met een beperkte rechtspersoonlijkheid. Personeel moet daardoor altijd in dienst zijn van een of meerdere deelnemers. De zelfstandigheid van de projectorganisatie zou daarmee worden verkleind. Voor wat betreft een bedrijfsvoeringorganisatie, geldt dat een dergelijke organisatievorm alleen ingesteld kan worden ter behartiging van de sturing en beheersing van ondersteunende processen en van uitvoeringstaken van de deelnemers. Daarmee is deze vorm bedoeld voor samenwerkingen op het gebied van bedrijfsvoeringsaspecten (zoals personeel, financiën, administratie, etc.).

109 Gemeente Enschede en Provincie Overijssel, Gemeenschappelijke regeling Technology Base, 18 juli 2020

Wijziging Wet gemeenschappelijke regelingen per 1 juli 2022

Met ingang van 1 juli 2022 treedt een wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen in werking. De gewijzigde wet beoogt door middel van een wijziging op elf punten een betere informatiepositie van deelnemende Provinciale Staten en gemeenteraden, versterking van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen en versterking van de kaderstellende en controlerende rol van Provinciale Staten en raden. De volgende wijzigingen kunnen relevant zijn voor de toekomstige governance van de gemeenschappelijke regeling Technology Base:

- In de regeling moet worden opgenomen of en zo ja, bij welke besluiten een voorafgaande zienswijze van raad en Provinciale Staten wordt gevraagd. Gemeenteraad en Provinciale Staten kunnen bezien op welke onderwerpen een facultatieve zienswijzeprocedure gewenst is.
- Er is een mogelijkheid om een gemeenschappelijke adviescommissie van raads- en Statenleden in te stellen. Deze commissie kan het algemeen bestuur van een openbaar lichaam adviseren en de besluitvorming van voorbereiden en daaromtrent adviseren.
- Recht van onderzoek. De gemeenteraad en Provinciale Staten krijgen de mogelijkheid om onderzoek te doen naar eventuele misstanden bij een gemeenschappelijke regeling als geheel, door een gezamenlijk onderzoek in te stellen naar de bestuursvoering.
- Het is verplicht om afspraken te maken over het evalueren van de gemeenschappelijke regeling. ■

7.4 Scenario's en strategische keuzes

Een uitwerking van het toekomstperspectief van Technology Base is geen technisch-inhoudelijk vraagstuk, maar hangt sterk af van politieke en bestuurlijke keuzes. Op basis van het publieke waardemodel komen voor het toekomstperspectief twee strategische afwegingen naar voren:

- *Wat:* welke doelstelling streven de publieke partners na bij het realiseren van de resterende opgave, en tegen welke prijs? Gaan zij voor een optimaal financiëel resultaat of investeren ze in optimaal maatschappelijk resultaat? Deze vraag gaat over de samenhang tussen de *publieke waarde* en *legitimiteit*.
- *Hoe:* welke sturingsfilosofie hanteren de publieke partners bij het realiseren van de resterende opgave? Zijn publieke partners intensief betrokken in de ontwikkeling of kiezen zij voor een rol meer op afstand? Deze vraag gaat over de samenhang tussen *capaciteit en legitimiteit.*

Wanneer deze twee strategische afwegingen worden gecombineerd in een assenkruis ontstaan vier strategische keuzerichtingen, zoals verbeeld in bijgaande figuur. Het nulscenario wordt daarin beschouwd als doorgaan op de huidige voet. Dat is een scenario waarin niet expliciet wordt gekozen. Er is weliswaar een advies van de Commissie van Wijzen dat inzet op versterking van de economische structuur, maar de randvoorwaarden om deze hoge ambitie te realiseren zijn onvoldoende aanwezig. Publieke partners zijn via de GR betrokken in de aansturing van Technology Base, maar er wordt beperkt ingezet op de door de Commissie van Wijzen geschetste regionale coalitie waarin gemeenten, regionale overheden, kennisinstellingen en bedrijfsleven zich samen hard maken voor het succes van Technology Base. Er wordt gestuurd op een conservatief uitgavenpatroon, maar of het beoogde maatschappelijke rendement wordt gerealiseerd is de vraag.



Streven we naar een optimaal financieel resultaat of optimaal maatschappelijk resultaat?

Bij een inzet op maximaal *financiëel resultaat* kan worden gedacht aan de volgende ingrediënten:

- Sturing op beperking van kosten en risico's en vermijden van grote, risicovolle investeringen
- Separate ontwikkeling en aansturing van bedrijventerrein en luchthaven.
- Bedrijventerrein versneld ontwikkelen als regulier bedrijventerrein, gebruik makend van de huidige grote vraag naar bedrijventerreinen .
- Harde businesscase vereist voor toekomststrategie voor luchthaven met zicht op rendabele exploitatie; als deze niet beschikbaar is of te veel risico's kent, overwegen om de exploitatie van de luchthaven te beëindigen.

Bij een inzet op maximaal *maatschappelijk resultaat* kan worden gedacht aan de volgende ingrediënten:

- Herijken strategische koers, met een duidelijkheid over de nagestreefde publieke waarde (economische structuurversterking, brede welvaart, duurzaamheid, innovatie) en de wijze waarop die te realiseren.
- Ontwikkeling van de luchthaven en het bedrijventerrein als één samenhangende ontwikkeling, met inzet op benutten van unieke kwaliteiten.
- Commitment van regionale stakeholders om zich gezamenlijk hard te maken voor het succes van de gebiedsontwikkeling en luchthaven.
- Bereidheid bij publieke partners tot investeren in de noodzakelijke randvoorwaarden om deze toegevoegde waarde te realiseren.
- Geduld en vertrouwen met duidelijk commitment van bestuur en politieke achterbannen zodat continuïteit van de koers wordt geborgd.

Intensiveren we de betrokkenheid van publieke partners of kiezen we voor een rol meer op afstand?

Bij een *intensivering van de betrokkenheid van de publieke partners* kan worden gedacht aan de volgende ingrediënten:

- Ontwikkeling van Technology Base in een intensief partnerschap tussen de projectorganisatie, de gemeente Enschede, provincie Overijssel en overige samenwerkingspartners.
- Opzetten programmatische samenwerking met stakeholders in regionaal-economisch ecosyysteem waarin gezamenlijk invulling wordt gegeven aan business development, acquisitie, profilering, branding en fysieke randvoorwaarden
- Versterken ambassadeurschap van bestuurders en andere regionale stakeholders voor ontwikkeling Technology Base
- Versterken van de betrokkenheid van de bestuurlijke achterbannen, bijvoorbeeld door instellen van een adviescommissie of klankbordgroep van raads- en Statenleden.

Bij een rol van de publieke partners *meer op afstand* van de gebiedsontwikkeling en luchthavenexploitatie kan worden gedacht aan de volgende ingrediënten:

- Heldere kaders en resultaatsafspraken vaststellen voor de gebiedsontwikkeling en daarop monitoren en (bij)sturen
- Daaraan gekoppeld een ruimer mandaat vaststellen voor de directeur van de projectorganisatie, zodat deze met meer slagkracht en autonomie invulling kan geven aan de opdracht
- Nogmaals verkennen of de gebiedsontwikkeling en luchthavenexploitatie kan worden vormgegeven in een meer zakelijke governance-vorm, zoals een B.V. met Enschede en Overijssel als aandeelhouders
- Kaders formuleren onder welke voorwaarden de gebiedsontwikkeling kan worden overgedragen aan een private ontwikkelaar

In gesprek over optimum voor Technology Base

Op basis van voorgaande afwegingen komen vier scenario's naar voren, zoals weergegeven in de figuur. Die scenario's hebben de charme van de eenvoud, maar de praktijk is complex en diffuus. Het gaat er dan ook niet om te kiezen voor één van de kwadranten, maar om in gesprek te gaan over de onderliggende strategische keuzes.

7.5 Aanbevelingen voor het vervolgproces

Op basis van onze verkenning van het toekomstperspectief voor Technology Base doen wij de hiernavolgende aanbevelingen. Deze zijn vooral procesmatig van aard, omdat het nu eerst aan gemeenteraad en Provinciale Staten is om in gesprek te gaan over het perspectief en de strategische koers.

1. ***Maak een heldere keuze over de ontwikkelstrategie van het bedrijventerrein en houd daar aan vast***
   Een heldere ontwikkelstrategie biedt zekerheid en rust voor de gebiedsontwikkeling, zittende én geïnteresseerde bedrijven. Ingrediënten van de ontwikkelstrategie zijn onder meer de rolverdeling tussen de publieke partijen (GR) en de markt, de tijdshorizon, het profiel en vereiste kwaliteitsniveau en de verwachte financiële resultaat.

2. ***Pas het bestemmingsplan aan met een ruimere afbakening van het profiel HTSM/AMM***
   In alle scenario's is het aan te bevelen om in het bestemmingsplan meer ruimte te bieden voor (pre) productie als aandeel van de totale ontwikkeling.

3. ***Betrek de locatie Technology Base bij regionale afspraken over programmering van bedrijventerreinen***
   Gemeente Enschede en provincie Overijssel kunnen zich inzetten om Technology Base op te nemen in de regionale programmering van bedrijventerreinen. Daarnaast kan de samenwerking tussen de Twentse Toplocaties worden geïntensiveerd. Dit maakt het beter mogelijk om tot een onderscheidend profiel te komen en versterkt het regionale commitment op dat profiel.

4. ***Organiseer een gesprek in de gemeenteraad en Provinciale Staten over de toegevoegde maatschappelijke waarde van de luchthaven***
   Dit gesprek is gewenst om helderheid te krijgen op de vraag hoe maatschappelijke kosten en baten zich tot elkaar zouden moeten verhouden. Wat mag de luchthavenfunctie voor inwoners, bedrijven en andere partijen in de regio kosten? En welk ontwikkelperspectief past daarbij?

5. ***Werk de businesscase en de ontwikkelrichting voor Twente Airport verder uit***
   Voor een goed oordeel over de toekomststrategie van de luchthaven is het nodig dat er een harde financieel-economische onderbouwing van de voorstellen in het rapport wordt geboden, waarin aannames, risico's en benodigde investeringen navolgbaar zijn opgenomen. Werk dit vervolgens uit in een robuust ontwikkelperspectief en -plan dat ten minste tot 2030 stand houdt. Stel op basis van het ontwikkelplan een opdracht op voor de uitvoeringsorganisatie (Technology Base). Hierin dient de ruimte en mandaat voor Technology Base te worden vastgelegd en kunnen afspraken worden gemaakt over verantwoording en monitoring.

6. ***Verduidelijk de bevoegdheden en verantwoordelijkheden***
   Formuleer in de gemeenschappelijke regeling duidelijker welke bevoegdheden op welke wijze worden overgedragen of opgedragen. Wees alert op rolzuiverheid en spreek elkaar hierop aan.

7. ***Articuleer informatiebehoefte en professionaliseer informatievoorziening***
   Maak als gemeenteraad en Provinciale Staten expliciet wat de precieze informatiebehoefte is, al dan niet met expertmatige hulp. Een vast format voor opleggers bij stukken kan daarbij helpen om informatie behapbaar te houden.

8. ***Bespreek in de gemeenteraad en Provinciale Staten de wenselijkheid van een gemeenschappelijke adviescommissie***
   Een dergelijke adviescommissie met vertegenwoordigers van de gemeenteraad en Provinciale Staten kan benut worden voor een structurele dialoog buiten de omgeving van de klassieke politieke arena. Ook kan deze commissie benut worden voor het voeren van een gezamenlijk gesprek over het verder optimaliseren van het gesprek tussen raad/Staten en colleges.

BIJLAGEN

Bijlage 1. Onderzoekskader

Bijlage 2. Bespreking onderzoeksvragen

Bijlage 3. Literatuurlijst

Bijlage 4. Overzicht gesprekpartners

Bijlage 5. Interviewleidraad

Bijlage 6. Coderingen

BIJLAGE 1

Onderzoekskader

	Onderzoeksvragen terugblik	Criteria (operationalisatie van de onderzoeksvragen terugblik)	Onderzoeksvragen vooruitblik
Publieke waarde	**Resultaten van gebiedsontwikkeling:** • In hoeverre is de herontwikkeling afgerond zoals in 2009 en 2014 beoogd? • In hoeverre zijn de doelen gerealiseerd? • Welke invloed hadden externe effecten en omstandigheden in het bereiken van de doelen? • Welke opgave resteert? • Wat zijn aanbevelingen voor de resterende opgave op basis van de lessen?	• De mate waarin de beoogde publieke waarde expliciet is gespecificeerd. • De mate waarin beoogde doelen en resultaten behaald zijn en wat • hierbij de succesfactoren of kritische factoren waren. • De mate waarin onverwachte positieve effecten zijn gekoesterd en negatieve effecten zijn geëlimineerd. • De lessen die kunnen worden getrokken uit de realisatie tot dusver. • Mogelijkheden om invulling te geven aan de vastgestelde doelstellingen.	**Inhoudelijke reflectie op het profiel:** • Wat is er nodig om de resterende opgave succesvol af te ronden? • Welke scenario's zijn er voor een succesvolle afronding en wat betekent dat voor de uitgangspunten en kaders voor de gebiedsontwikkeling?
Capaciteit	**Bestuurlijke samenwerking:** • In hoeverre boden de capaciteit, organisatievorm en besturing de juiste randvoorwaarden om de doelen te realiseren? • Wat zijn de bestuurlijke perspectieven van de deelnemers als het gaat om het benutten van kansen, het wegnemen van belemmeringen en/of het omgaan met risico's?	• De mate waarin voldoende capaciteit en expertise beschikbaar is/was. • De mate waarin binnen de financiële kaders werd/wordt geopereerd en voldoende reserves aanwezig zijn voor eventuele tegenvallers. • De mate waarin betrokken partijen naar positie en vermogen bijdragen/bijdroegen. • De mate waarin de samenwerkingsverhoudingen goed zijn/waren en organisaties elkaar weten/wisten te vinden.	**Bestuurlijke samenwerking:** • Welke opties zijn er voor ieders toekomstige rol qua eigendom, investeringen en regie op de ontwikkeling? • Wat zijn de daarbij passende rollen van gemeenteraad en Provinciale Staten?
Legitimiteit	**Bestuurlijke samenwerking:** • Hoe kijken deelnemers in de regeling terug op de samenwerking? • Hoe kijken overige stakeholders terug op de gebiedsontwikkeling?	• De mate waarin juridische en bestuurlijke vormgeving van de GR passen bij de verhoudingen tussen de partners. • De mate waarin politiek, bestuur en overige belanghebbenden de doelen en het proces steunen/steunden. • De mate waarin politiek, bestuur en overige belanghebbenden de GR steunen/steunden. • De mate waarin (naar tevredenheid) gereageerd wordt/werd op signalen uit politiek, bestuur en overige belanghebbenden	**Bestuurlijke samenwerking:** • Wat zijn de bestuurlijke perspectieven van de deelnemers als het gaat om het benutten van kansen, het wegnemen van belemmeringen en/of het omgaan met risico's? • Welke kansen en belemmeringen zien de overige stakeholders? • Wat zijn de passende rollen van gemeenteraad en Provinciale Staten?
Context	Hoe interacteren de drie domeinen (publieke waarde, capaciteit, legitimiteit) met elkaar over de tijd, en hoe spelen externe factoren en ontwikkelingen daarbij een rol?		

BIJLAGE 2

Behandeling onderzoeksvragen

	Onderzoeksvragen terugblik	Paragraaf met behandeling	Onderzoeksvragen vooruitblik	Paragraaf met behandeling
Publieke waarde	In hoeverre is de herontwikkeling afgerond zoals in 2009 en 2014 beoogd?	Paragraaf 3.1	Wat is er nodig om de resterende opgave succesvol af te ronden?	Paragraaf 7.2, 7.3, 7.4
	In hoeverre zijn de doelen gerealiseerd?	Paragraaf 3.1	Welke scenario's zijn er voor een succesvolle afronding en wat betekent dat voor de uitgangspunten en kaders voor de gebiedsontwikkeling?	Paragraaf 7.4
	Welke invloed hadden externe effecten en omstandigheden in het bereiken van de doelen?	Paragraaf 3.2		
	Welke opgave resteert?	Paragraaf 3.1		
	Wat zijn aanbevelingen voor de resterende opgave op basis van de lessen?	Paragraaf 7.5		
Capaciteit	In hoeverre boden de capaciteit, organisatievorm en besturing de juiste randvoorwaarden om de doelen te realiseren?	Paragraaf 4.1	Welke opties zijn er voor ieders toekomstige rol qua eigendom, investeringen en regie op de ontwikkeling?	Paragraaf 7.3 en 7.4
	Wat zijn de bestuurlijke perspectieven van de deelnemers als het gaat om het benutten van kansen, het wegnemen van belemmeringen en/of het omgaan met risico's?	Hoofdstukken 5 en 7	Wat zijn de daarbij passende rollen van gemeenteraad en Provinciale Staten?	Hoofdstuk 5, Paragraaf 7.3 en 7.4
Legitimiteit	Hoe kijken deelnemers in de regeling terug op de samenwerking?	Paragraaf 5.2	Wat zijn de bestuurlijke perspectieven van de deelnemers als het gaat om het benutten van kansen, het wegnemen van belemmeringen en/of het omgaan met risico's?	Hoofdstukken 5 en 7
	Hoe kijken overige stakeholders terug op de gebiedsontwikkeling?	Paragraaf 3.2, 5.2	Welke kansen en belemmeringen zien de overige stakeholders?	Hoofdstukken 3, 4 en 5, Paragraaf 7.2 en 7.3
			Wat zijn de passende rollen van gemeenteraad en Provinciale Staten?	Hoofdstuk 5, paragraaf 7.3 en 7.4
Context	Hoe interacteren de drie domeinen (publieke waarde, capaciteit, legitimiteit) met elkaar over de tijd, en hoe spelen externe factoren en ontwikkelingen daarbij een rol?			Hoofdstuk 2 en Paragraaf 6.2

BIJLAGE 3

Literatuurlijst

- ADT, Advies heroriëntatie en no regret maatregelen, 12 februari 2013
- ADT, Intentieverklaring ADT en Reggeborgh BV, 12 februari 2013
- ADT, Onderzoek 'waarom geen biedingen' n.a.v. aanbesteding, 12 februari 2013
- ADT, Ontwikkelingsplan, januari 2012
- ADT, Rapportage kwalificatie consortium, 13 mei 2013
- ADT, Rapportage stand van zaken en verkenning scenario's, 5 juni 2014
- ADT, Request for expression of interest, 28 april 2011
- ADT, Vertraging ontwikkeling Luchthaven Twente, 9 mei 2014
- ArcusPlus, Technology Base Acquisitieplan Speerpunten, 30 april 2020
- College van B en W van Enschede, Brief aan de gemeenteraad over het Luchtvaartbesluit, 27 maart 2017
- De Staat der Nederlanden, provincie Overijssel en gemeente Enschede, bestuursovereenkomst Gebiedsontwikkeling Vliegveld Twenthe, 2009
- Gedeputeerde Staten van Overijssel, Beantwoording schriftelijke vragen artikel 59 RvO PS Overijssel inzake status ontwikkeling Technology Base Twente, 16 april 2018
- Gedeputeerde Staten van Overijssel, Vaststelling Luchthavenbesluit Twente Airport, 24 januari 2017
- Gemeente Enschede en Provincie Overijssel, Gemeenschappelijke regeling Technology Base, 18 juli 2020
- Gemeente Enschede en Provincie Overijssel, Implementatie Advies Commissie van Wijzen Luchthaven Twente, Plan van Aanpak, februari 2015
- Gemeente Enschede, Bestemmingsplan voormalige vliegbasis Twenthe (noord), 12 maart 2018
- Gemeente Enschede, Bestemmingsplannen voormalige vliegbasis Twenthe, 12 januari 2018
- Gemeente Enschede, Kadernota aanbesteding luchthaven Twente, 4 januari 2011
- Gemeente Enschede, Keuze vervolgproces Technology Base Twente en heroriëntatie GR-ADT, 5 december 2017
- Gemeente Enschede, Memo definitieve opzet evaluatie Technology Base, 9 september 2021
- Gemeente Enschede, Opbrengst bijeenkomst gemeenteraad en Staten over evaluatie Technology Base, 18 november 2021
- Gemeente Enschede, Plan van aanpak implementatie advies Commissie van Wijzen Luchthaven Twente, 4 februari 2015
- Gemeente Enschede, Procesnotitie hoe nu verder met Technology Base, 24 april 2017
- I&O Research, Werkgelegenheidsmonitor Technology Base 2021, september 2021
- K. Veenma, Ruimte voor onzekerheid, interactie tussen actoren in de dynamiek van infrastructuurplanning (p 90), oktober 2021
- Minister van Verkeer en Waterstaat, Voorkeursbesluit luchthaven Twente, 13 juli 2009
- Moore, M, Creating public value, Strategic management in government. Cambridge: Harvard University Press, 1995
- NSOB, Evaluatieonderzoek gebiedsontwikkeling in relatie tot besluitvorming gemeente Enschede, 2015
- Provincie Overijssel en Gemeente Enschede, Bestuursovereenkomst Vliegveld Twente, 2009
- Provincie Overijssel en Gemeente Enschede, Gemeenschappelijke regeling Gebiedsontwikkeling Luchthaven Twente en omgeving, 2010
- Provincie Overijssel, Advies Commissie van Wijzen Technology Base Twente, 30 oktober 2014
- Provincie Overijssel, Besluit ruimtelijke visie gebiedsontwikkeling luchthaven Twente, 16 juni 2010
- Provincie Overijssel, Eindadvies Kwaliteitsteam, 1 november 2016
- Provincie Overijssel, Eindadvies Topteam, 30 oktober 2018
- Provincie Overijssel, Evaluatie en zienswijze ontwerpbegroting 2022 Technology Base, 27 april 2021
- Provincie Overijssel, Gebiedsgerichte uitwerking structuurvisie luchthaven 2009, 7 juni 2016
- Provincie Overijssel, Gebiedsvisie Technology Base Twente, 27 september 2016
- Provincie Overijssel, Gemeenschappelijke Regeling Technology Base, 1 juli 2020
- Provincie Overijssel, Gemeente Enschede en Technology Base, Nota Proces heroriëntatie ontwikkelstrategie Technology Base, maart 2019
- Provincie Overijssel, Luchthavenbesluit Twente Airport, 1 maart 2017
- Provincie Overijssel, Motie PS terughoudendheid investeringen vliegveld Twente, 2 juni 2021
- Provincie Overijssel, Ruimtelijke visie gebiedsontwikkeling Luchthaven Twente e.o., 16 juni 2010
- Provincie Overijssel, Tussenbalans Topteam, 10 februari 2017
- Provincie Overijssel, Twente Airport en vertrek grote vliegtuigen, 3 november 2020
- Provincie Overijssel, Vaststelling GR gebiedsontwikkeling, 10 november 2010

- Raad van State, Uitspraak Programma Aanpak Stikstof (PAS), 29 mei 2019
- SEO, The passenger potential of Twente Airport, 2010
- Statenvoorstel PS/2012/49, Ontwikkelingsstrategie, grondexploitatie en meerjarenbegroting Gebiedsontwikkeling luchthaven Twente e.o, 7 maart 2012
- Technology Base, Jaarrekening 2021
- Technology Base, Jaarverslag en jaarrekening 2020
- Technology Base, Jaarverslag en jaarrekening 2021
- Technology Base, Jaarverslag en jaarrekening 2021
- Technology Base, Strategisch Personeelsbeleid TB en TA, 25 maart 2022
- Technology Base, Tijdlijn ontwikkeling Technology Base
- Technology Base, Twente Airport Syntheserapport, 1 april 2022
- Technology Base, Voorstel randvoorwaarde profiel, 25 maart 2022
- Technology Base, Voorstel randvoorwaarde stikstof, 25 maart 2022
- Vliegwiel Twente Maatschappij (VTM), Structuurvisie Gebiedsontwikkeling Luchthaven Twente e.o., juli 2019
- Vliegwiel, de transformatie van vliegbasis Twente, Blauwdruk Uitgeverij, 2019
- XpertiseWonen, Economische impact Gemeenschappelijke Regeling Technology Base, 7 april 2022

BIJLAGE 4

Gesprekspartners

Organisatie[110]	Functie
Technology Base	Directeur Technology Base
	Adjunct-directeur Technology Base
	Projectleider/ontwikkelaar woongebieden
	Oud-directeur Technology Base
	Oud-directeur Technology Base
	Adviseur Twente Airport
Gemeente Enschede	Ambtenaar gemeente Enschede
	Ambtenaar gemeente Enschede
	Ambtenaar gemeente Enschede
	Ambtenaar gemeente Enschede
	Wethouder gemeente Enschede
	Wethouder gemeente Enschede
	Oud-wethouder gemeente Enschede
Provincie Overijssel	Ambtenaar provincie Overijssel
	Ambtenaar provincie Overijssel
	Ambtenaar provincie Overijssel
	Ambtenaar provincie Overijssel
	Gedeputeerde Provincie Overijssel
	Gedeputeerde Provincie Overijssel
	Gedeputeerde Provincie Overijssel
Topteam	Voorzitter Topteam
Kwaliteitsteam	Voorzitter Kwaliteitsteam
Vliegveld Twenthe Evenementenlocatie	Directielid
Natuurorganisaties	Bestuursleden van Stichting Lonnekerberg, Stichting Dassenwerkgroep Twente, Groenberaad, Landschap Overijssel, Natuur- en Milieuraad
Gevestigde bedrijven TB/TA	Vertegenwoordigers van zes bedrijven gevestigd op TB
Gebruiker Twente Airport	Twee vertegenwoordigers gebruiker luchthaven
Regionale Organisaties	Medewerkers OostNL (2), Universiteit Twente
	Medewerker NLR
	Medewerker Twente Board
	Medewerker Novel-T
Bewoners	Bewoner woonparken
Omliggende gemeenten	Twee ambtenaren gemeente Hengelo
	Ambtenaar gemeente Oldenzaal
Niet-gevestigde bedrijven	Finance Transformation Director (bedrijf X)
	Directielid (bedrijf Y)

110 Het is niet gelukt om een passend moment te vinden voor een gesprek met de Euregio. Het gensoverschrijdende perspectief is wel betrokken bij de deskstudy en in de overige interviews.

BIJLAGE 5

Interviewleidraad

Voor de interviews werden de respondenten geïnformeerd met de hiernavolgende interviewleidraad. Deze bevat de gespreksonderwerpen op hoofdlijnen. De onderzoekers hanteerden een meer gedetailleerde gespreksleidraad, gebaseerd op het onderzoekskader (bijlage 1).

Interviewleidraad

Tijdens het interview komen onderstaande onderwerpen aan de orde:

Introductie en kennismaking

- Kennismaking
- Uw betrokkenheid bij Technology Base

Doelen gebiedsontwikkeling

- Uw beelden bij de doelen van de gebiedsontwikkeling
- Uw beeld van de ondernomen activiteiten om doelen te realiseren
- De invloed van externe factoren
- Randvoorwaarden om doelen te realiseren (zoals capaciteit, organisatie, middelen)

Stand van zaken gebiedsontwikkeling

- Uw beeld van de gerealiseerde doelen en de succesfactoren die daarbij van belang waren
- Uw beeld van de resterende opgave en wat er voor nodig is om die te realiseren

Samenwerking

- Terugblik op de samenwerking: rollen, bijdragen, communicatie
- Vooruitblik op de samenwerking: verwachtingen, rolverdeling, kansen en risico's

BIJLAGE 6

Coderingen

Thema	Criterium (code)	Toelichting
Publieke Waarde	Beoogde publieke waarde	De mate waarin de beoogde publieke waarde expliciet is gespecificeerd
	Behaalde doelen en resultaten	De mate waarin beoogde doelen en resultaten behaald zijn en wat hierbij de succesfactoren of kritische factoren waren
	Externe effecten	De mate waarin onverwachte positieve effecten zijn gekoesterd en negatieve effecten zijn geëlimineerd
	Resterende opgave	De opgave die op dit moment resteert
	Lessen uit realisatie	De lessen die kunnen worden getrokken uit de realisatie tot dusver
	Invulling aan vastgestelde doelstellingen	Mogelijkheden om invulling te geven aan de vastgestelde doelstellingen
Capaciteit	Capaciteit en expertise	De mate waarin voldoende capaciteit en expertise beschikbaar was
	Financiële kaders	De mate waarin binnen de financiële kaders wordt geopereerd en de mate van reserves bij financiële tegenslagen
	Bijdragen van partijen	De mate waarin betrokken partijen naar positie en vermogen bijdragen
	Samenwerkingsverhoudingen	De mate waarin de samenwerkingsverhoudingen goed zijn en organisaties elkaar weten te vinden
Legitimiteit	Juridische vormgeving GR	De mate waarin de juridische vormgeving van de GR past bij de verhoudingen tussen de partners
	Bestuurlijke vormgeving GR	De mate waarin de bestuurlijke vormgeving van de GR past bij de verhoudingen tussen de partners
	Betrokkenheid politiek (Raad en PS)	De mate waarin de politiek de doelen en het proces steunen
	Betrokkenheid bestuur (B&W en GS)	De mate waarin het bestuur de doelen en het proces steunen
	Betrokkenheid overige belanghebbenden	De mate waarin overige belanghebbende de doelen en het proces steunen
	Reactie n.a.v. signalen politiek, bestuur en overige belanghebbenden	De mate waarin (naar tevredenheid) gereageerd wordt op signalen uit politiek, bestuur en overige belanghebbenden

Berenschot



‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG’

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al meer dan tachtig jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot Groep B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl