

Gemeente Enschede
t.a.v. het college van Burgemeester en Wethouders
Postbus 20
7500 AA Enschede

Datum 15 januari 2025
Ons kenmerk 25 0011
Onderwerp Kaderbrief Technology Base 2025

Geachte leden van het college van Burgemeester en Wethouders,

Wij bieden u de algemene financiële en beleidsmatige kaders van Technology Base aan
Conform artikel 58b van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) sturen wij vóór 30 april van het jaar voorafgaande aan het jaar waarvoor de begroting dient, de algemene financiële en beleidsmatige kaders aan de gemeenteraad van Enschede en aan Provinciale Staten van Overijssel. Dat doen we in de vorm van deze kaderbrief. Het doel van deze kaderbrief is om de gemeenteraad van Enschede en de Provinciale Staten van Overijssel alvast te informeren over kaders die wij opnemen in de ontwerpbegroting, ter voorbereiding op de besluitvorming daarover. Onderdeel daarvan is de mogelijkheid op die ontwerpbegroting zienswijzen in te dienen (art. 59 Wgr). Wij verzoeken u deze brief door te geleiden naar de gemeenteraad van Enschede.

In de P&C-stukken doen we voorstellen hoe om te gaan met toekomstige ontwikkelingen
De afgelopen jaren is door de gemeenschappelijke regeling (verder: GR) Technology Base veel werk verzet: de ontwikkeling van de woongebieden ('t Vaneker, Prins Bernhardpark, Fokkerweg en Overmaat) bevindt zich in een laatste fase van afronding, de werkzaamheden ten behoeve van de werkparken (Oostkamp, Strip en Deventerpoort) zijn afgerond en het natuurgebied van 130 hectare is opgeleverd en overgedragen aan de provincie Overijssel. Komende jaren zal net als nu de aandacht vooral uitgaan naar de ontwikkeling van Technology Base, bestaande uit Twente Airport en het bedrijvenpark Technology Base. In beide gebiedsdelen spelen ontwikkelingen die relevant zijn voor de begroting van de GR. Het is daarom goed om voorstellen die we in de Planning & Control-stukken (P&C) opnemen voor de omgang met die ontwikkelingen al vooruitlopend te delen met de gemeenteraad van Enschede en Provinciale Staten van Overijssel. De inhoud van deze kaderbrief ligt in het verlengde van informatie die met u is gedeeld in de sessie van gemeenteraad en Provinciale Staten op 10 oktober 2024 bij Technology Base.

Samengevat gaat het om de volgende ontwikkelingen:

1. In de P&C-stukken komen we met een voorstel om de termijn van de grondexploitatie met 5 jaar te verlengen, van 2031 naar 2036. Dit is vanwege vertraging in de uitgifte van grote kavels op Technology Base als gevolg van netcongestie en stikstofbeperkingen.
2. We treffen in 2025 voorbereidingen voor een proces van concessieverlening, waarbij we de exploitatie van de luchthaven op de markt zetten met als doel deze over te dragen aan marktpartijen. De stap naar concessie is afhankelijk van besluitvorming over de toekomst van de luchthaven door provincie en gemeente voor de zomer van 2025.
3. Als de concessie van de luchthavenexploitatie slaagt en de inzet op ontwikkeling van het bedrijvenpark tot 2030 wordt versmald, doemt ook de vraag op wat de meerwaarde van de GR nog is. We kondigen aan dat we met het oog daarop de kosten, baten en alternatieven en

daarmee samenhangende belangen in beeld brengen om op basis daarvan tot een afgewogen besluit te komen.

4. De uitkomsten van het onderzoek dat in het kader van het Nationaal Programma Ruimte voor Defensie wordt uitgevoerd, vormen een onzekere factor voor Twente Airport. Twente Airport is nog in beeld voor uitbreiding jachtvliegtuigcapaciteit en incidenteel gebruik van drones.

Verder hebben vanzelfsprekend de gebruikelijke actualisaties en indexeringen invloed op de begroting. Omdat die geen aanleiding vormen voor vernieuwing van het 'kader', worden ze in deze kaderbrief niet verder uitgewerkt. We geven hierna een beeld van de vier punten en de financiële gevolgen die ermee samenhangen. In de bijlage bij deze brief komen we tegemoet aan de motie van de gemeenteraad van Enschede "inhoudelijk grip op gemeenschappelijke regelingen". We geven een korte beschrijving van de drie producten waar de GR aan werkt en de bijbehorende exploitaties. Het gaat om (1) het ontwikkelen van het bedrijvenpark Technology Base en de bijbehorende grondexploitatie, (2) de luchthavenoperatie en de ontwikkeling daarvan via een luchthavenexploitatie, en (3) het beheren en verhuren van vastgoed – vooral militair erfgoed – via een vastgoedexploitatie. Voor de beschrijvingen zijn de eerste twee ontwikkelingen hierboven ook relevant. En we gaan – zoals in de motie opgedragen – ook in op de budgetten die ermee samenhangen en de gevolgen van schrappen van een product.

Toelichting op de kaders en ontwikkelingen

Hieronder geven we een beeld van de verschillende ontwikkelingen en de gevolgen voor de begroting.

1 Stikstofbeperkingen en netcongestie

Vooraf: het bedrijvenpark Technology Base ligt klaar voor de uitgifte van kavels. En er is ook vraag naar deze kavels uit de markt. Het is dan ook hoogst ongelukkig dat er voor de feitelijke uitgifte van kavels twee forse belemmeringen liggen: stikstof en netcongestie.

De stikstofproblematiek rond het nabij Technology Base gelegen Lonnekermeer zorgt ervoor dat alleen kleinere bedrijven in aanmerking komen voor vestiging op Technology Base. De grootste belemmering zit in de verkeersaantrekkende werking van nieuwe bedrijvigheid en de stikstofuitstoot die daarmee gepaard gaat. Gevolg is dat op dit moment alleen bedrijven tot rond 25 werknemers zijn toegestaan.

Sinds begin 2024 is stikstof echter niet meer het grootste probleem: de gevolgen van netcongestie zijn minstens zo groot. Grotere bedrijven gebruiken in het algemeen veel energie. En die energie kan door beperkingen in het energienetwerk niet meer worden geleverd. Kleinere aansluitingen zijn voorlopig nog wel mogelijk. Enexis geeft aan dat deze problematiek waarschijnlijk vanaf 2030 is opgelost. Onderzoek naar alternatieven dat Technology Base heeft laten uitvoeren, levert geen algemene oplossingen voor dit vraagstuk. De enige mogelijkheid ligt in specifiek onderzoek in afstemming met potentiële vestigers. In de P&C-stukken nemen wij daarom noodgedwongen de volgende ontwikkelingen op:

- het verlengen van de termijn van de grondexploitatie met 5 jaar om de periode van netcongestie te kunnen overbruggen. We gaan ervan uit dat tegen die tijd ook een oplossing voor het stikstofvraagstuk is gevonden;
- dit betekent dat we voor een langere periode de verantwoordelijkheid voor het fysieke beheer van de openbare ruimte en het juridische beheer op het gebied van onder meer flora en fauna en geluidzonebeheer houden. Daarnaast lopen ook de verantwoordelijkheden voor de verhuur van het vastgoed en het parkmanagement gewoon door;
- in de periode 2026-2030 gaan we door met het uitgeven van kleinere kavels voor vestigers die minder energie verbruiken, en met minder dan rond 25 medewerkers. We doen daarnaast een of twee pilots met grotere bedrijven die zich willen vestigen om te onderzoeken of we tot maatwerkoplossingen op het gebied van energie en stikstof kunnen komen.

Er zijn meerdere redenen om de ontwikkeling van het gebied, zij het versmald, voort te zetten:

- er is grote behoefte aan bedrijfskavels, dus kavels die uitgegeven kunnen worden moeten we niet laten wachten;
- Technology Base is een van de vijf Twentse Topwerklocaties, met als adagium “beyond the impossible”; het aannemen van een afwachtende houding past daar niet bij;
- geheel stoppen met de ontwikkeling vergt ook veel extra kosten op het moment dat er weer wordt opgestart, plus dat dan alle kennis en ervaring uit beeld is.

Het financiële gevolg van bovenstaande heeft – op basis van huidige berekeningen – een negatief effect in de grondexploitatie van 5,7 miljoen euro op de netto contante waarde per 1-1-2024. Het tekort, dat door de deelnemers wordt gedekt, loopt daardoor op van 19,9 miljoen euro naar 25,6 miljoen euro op netto contante waarde per 1-1-2024. Het grootste deel van dit negatieve effect ligt in de extra rentelasten die gedragen moeten worden. Daarnaast gaat het om doorlopende beheer- en onderhoudslasten van het bedrijvenpark die sowieso gemaakt moeten worden, maar in het geval van Technology Base worden doorberekend in de grondexploitatie. Het gaat slechts voor een klein deel om de voortzetting van ontwikkelkosten (rond 0,7 miljoen euro).

2 *Concessie van de luchthavenexploitatie naar marktpartijen*¹

Afgelopen twee jaar zijn de mogelijkheden van publiek-private samenwerking in de exploitatie van Twente Airport verkend. Tijdens de verkenning groeide het inzicht dat marktpartijen en overheden niet noodzakelijkerwijs in een gezamenlijke juridische entiteit hoeven te stappen om goed vorm te kunnen geven aan de publiek-private samenwerking. Omdat ook de marktpartijen steeds meer kansen zien om de exploitatie van de luchthaven zelfstandig ter hand te nemen, zetten we nu in op een concessie van de luchthavenexploitatie naar marktpartijen. In de samenwerking blijft de rol van de GR als eigenaar dan beperkt tot het onderhoud van het terrein en het vastgoed. Daarnaast houdt de GR de verantwoordelijkheid voor de grondexploitatie; op het terrein van Twente Airport gaat het vooral om luchthavengebonden bedrijvigheid.

Met het oog op de concessie is het van belang komende periode een deelgrondexploitatie voor Twente Airport te openen. Een deelgrondexploitatie voor Twente Airport is noodzakelijk zodat de verantwoordelijkheden van de GR en de concessiepartner vooraf scherp in beeld zijn. Marktpartijen stellen wel als randvoorwaarde dat de overheden het grootste deel van de kosten voor groot baanonderhoud (huidige schatting: 7 miljoen euro in 2027) nog een keer voor hun rekening nemen. En er moet zicht zijn op satellietnavigatie – die maakt het mogelijk dat ook bij minder zicht op Twente Airport gevlogen kan worden.

In dit verband is het volgende van belang:

- we bereiden de aanbesteding van de concessie van de luchthavenexploitatie voor. Inzet is overdracht naar marktpartijen per 1 januari 2026;
- om de concessie mogelijk te maken is besluitvorming door de provincie nodig. We streven naar besluitvorming in de zomer van 2025, zodat we de randvoorwaarden voor en de gevolgen van een geslaagde concessie tijdig in de begroting van de deelnemers kunnen verwerken;
- ten behoeve van de besluitvorming door de provincie hebben we ook alternatieven in beeld gebracht: (a) voortzetten van de huidige exploitatie, (b) stoppen met de luchthaven, inclusief ontwikkelen van een alternatief plan voor het gebied, en (c) verkoop van de luchthaven;
- we openen voorafgaand aan de concessie een deel-grondexploitatie voor toekomstige vastgoedontwikkeling op Twente Airport. Denk daarbij bijvoorbeeld aan gronduitgifte voor de realisatie van hangars voor stalling en onderhoud;

¹ Over de voorgestelde concessie van de luchthavenexploitatie en de aanloop daar naartoe is in oktober 2024 een uitgebreide brief met de gemeenteraad van Enschede en Provinciale Staten van Overijssel gedeeld.

- financiële consequenties van een geslaagde concessie zijn (a) dat het structurele tekort van 400.000 euro wordt overgenomen door de concessiepartner en (b) dat de afschrijving van het groot baanonderhoud wel bij de GR blijft (het gaat om maximaal 75% van de afschrijvingskosten; een hoger percentage leidt tot ongeoorloofde staatssteun);
- vanuit het perspectief van de luchthavenexploitatie en het proces rond de mogelijke concessieverlening zien we Defensie als een reguliere klant, die potentieel meer gebruik gaat maken van Twente Airport. als gevolg van de besluitvorming rondom het Nationaal Programma Ruimte voor Defensie. We gaan er daarbij van uit dat het civiele gebruik van de luchthaven voor testen, (beperkt) onderhoud en ontmanteling, zakelijk vliegen, drones, recreatief verkeer en (op termijn) elektrisch vliegen de basis blijft. Ook heeft een eventuele toename van het medegebruik door Defensie geen gevolgen voor het voorgenomen proces van concessieverlening.

3 Toekomst van de gemeenschappelijke regeling Technology Base

Als de concessie van de luchthavenexploitatie slaagt en de inzet op ontwikkeling van het bedrijvenpark tot 2030 wordt versmald, doemt ook de vraag op wat de meerwaarde van de GR nog is. Staan de kosten daarvan nog wel in een gezonde verhouding tot de baten? Of kan de samenwerking van gemeente en provincie ook op een kostenefficiëntere manier worden vormgegeven? We gaan de kosten, baten en alternatieven en daarmee samenhangende belangen in beeld brengen om op basis daarvan tot een afgewogen besluit over de toekomst van de GR te komen. Afhankelijk van de snelheid van voorbereiding en besluitvorming kan een besluit vervolgens effect hebben op de begroting van 2026 of 2027.

4 Nationaal Programma Ruimte voor Defensie

De uitkomsten van het onderzoek dat in het kader van het Nationaal Programma Ruimte voor Defensie wordt uitgevoerd, vormen een onzekere factor voor Twente Airport. Twente Airport is onder andere in beeld voor maximaal 1.150 sorties van jachtvliegtuigen.

In het gesprek met Defensie hebben wij aangegeven dat de huidige kaders van het omgevingsplan en het Luchthavenbesluit leidend zijn. In dit verband is van belang dat er binnen de gemeente Enschede geen draagvlak is voor de komst van jachtvliegtuigen naar Twente Airport. Dit vanwege de verwachte effecten op de mogelijkheid de verstedelijkingsopgave voor Twente te realiseren.

Hierboven hebben we onder de concessie al aangegeven dat we als uitgangspunt hanteren dat een toename van militair medegebruik geen gevolgen heeft voor het proces van concessieverlening. Wij gaan er daarnaast van uit dat, ook in een situatie dat Defensie meer gebruik gaat maken van Twente Airport, andere bestaande en nagestreefde functies van de luchthaven en het bedrijvenpark niet worden belemmerd.

Tot zover een beeld van ontwikkelingen rond de GR Technology Base die invloed hebben op de financiële kaders voor de komende jaren.

Namens het Dagelijks Bestuur van de GR Technology Base,

Vriendelijke groet,

Ton van Snellenberg
 Waarnemend directeur Technology Base

Bijlage 1: de drie exploitaties op Technology Base

Op Technology Base gaat het om drie verschillende “producten” met drie bijbehorende exploitaties:

1. het ontwikkelen van het bedrijvenpark Technology Base en de bijbehorende grondexploitatie;
2. de luchthavenoperatie en de ontwikkeling daarvan via een luchthavenexploitatie;
3. het beheren en verhuren van vastgoed – vooral militair erfgoed – via een vastgoedexploitatie.

We beschrijven deze producten/exploitaties kort en geven – zoals opgedragen in de motie “inhoudelijk grip op gemeenschappelijke regelingen” – een globaal beeld van de budgetten die ermee samenhangen en de gevolgen als we een product/exploitatie beëindigen. In alle drie de gevallen gaat het om taken die niet wettelijk verplicht zijn.

1 Ontwikkelen van het bedrijvenpark Technology Base en de bijbehorende grondexploitatie

De grondexploitatie richt zich op het uitgeven van bedrijfskavels op het bedrijvenpark en – in de toekomst – ook op Twente Airport (en daarnaast nog op afronding van de woonparken). Er is nog ruimte voor een footprint van rond 100.000 m² aan bedrijvigheid. Omdat de kavels voor maximaal 50% bebouwd mogen worden, gaat het om rond 200.000 m² aan uitgeefbare grond (20 hectare). Het bedrijvenpark ligt klaar voor de uitgifte van kavels en deze periode zijn meerdere bedrijven geïnteresseerd in vestiging. Alleen vestiging van grotere bedrijven wordt in grote mate belemmerd door netcongestie en stikstofbeperkingen. Daarom nemen we in de P&C-stukken een verlenging van de termijn van de grondexploitatie op, van 2031 naar 2036. Dit heeft een negatief effect in de grondexploitatie van 5,7 miljoen euro op de netto contante waarde per 1-1-2024. Het tekort loopt daardoor op van 19,9 miljoen euro naar 25,6 miljoen euro op netto contante waarde per 1-1-2024.

Het tekort kan verklaard worden door vijf omstandigheden:

1. de keus om in de ontwikkeling van het terrein de waarden van het militaire erfgoed en natuur zoveel mogelijk te beschermen. Als gevolg is 13% van het gebied beschikbaar voor bebouwing op bedrijfskavels. Anders gezegd: een relatief klein deel van de grondpositie levert geld op;
2. de rentelast van het aangekochte terrein is hoog;
3. naast de ontwikkelopgave valt ook het beheer van het terrein onder de grondexploitatie. Het gaat om het beheer en onderhoud van de rond 80 hectare aan bedrijvenpark. Daarnaast is er een juridische beheertaak die onder meer is gericht op flora- en fauna regelgeving en het geluidszonebeheer;
4. met het afronden van de woonparken, werkparken en het natuurgebied drukken de kosten van de GR steeds zwaarder op de resterende onderdelen van de gebiedsontwikkeling, waaronder de ontwikkeling van het bedrijvenpark;
5. de voorbereidingskosten van tegen de 5 miljoen euro voor een commerciële luchthaven uit de periode voor 2014 drukken ook op de grondexploitatie.

Wat zijn de gevolgen als we stoppen met deze (deel)grondexploitatie voor het bedrijvenpark?

Een eerste consequentie is vanzelfsprekend dat deze niet verlengd hoeft te worden. Ook een deel van de kosten van de projectorganisatie valt weg. Tegelijk vallen ook de opbrengsten van kavelverkoop weg – het gaat om een bedrag van rond 16,5 miljoen euro – terwijl het terrein klaarligt voor uitgifte van kavels. Een globale berekening levert op dat de grondexploitatie hiermee verslechtert met 9 miljoen euro (in plaats van 5,7 miljoen euro bij verlenging met vijf jaar). Dit is los van eventuele nieuwe planvorming voor het gebied. Mogelijke kosten en baten die daarmee gepaard gaan zijn op voorhand niet in te schatten. De rentelasten van de aankoop van het terrein lopen vanzelfsprekend gewoon door. Dat geldt ook voor de kosten van beheer en onderhoud van het terrein, er zijn immers meer dan twintig bedrijven in het voormalige militaire vastgoed gevestigd. Opgeteld gaat het om een forse vernietiging van maatschappelijke investeringen die vanaf 2014 in de voorbereiding van het bedrijvenpark zijn gedaan, het mislopen van de aanzienlijke grondopbrengsten

en van de nagestreefde maatschappelijke baten, met name de vestiging van innovatieve bedrijven en het aantrekken en vasthouden van talent.

2 De luchthavenoperatie en de ontwikkeling daarvan via een luchthavenexploitatie

De luchthavenexploitatie bestaat uit twee pijlers: (1) zorgdragen dat de operationele taken goed verlopen – met name voor general aviation, business aviation, het gebruik van Twente Airport als testluchthaven en vliegtuig-parkeren – en daarnaast (2) de verdere ontwikkeling van de luchthaven, gericht op elektrisch vliegen, drones, testluchthaven, business aviation, vastgoed (o.a. voor onderhoud) en (meer) vliegtuig-parkeren. De luchthaven-exploitatie heeft afgelopen jaren een structureel tekort van rond 400.000 euro, dat door incidentele uitgaven soms aanzienlijk hoger ligt. Als in 2027 gepland onderhoud aan de start- en landingsbaan plaatsvindt – geschatte kosten daarvan bedragen 7 miljoen euro – dan nemen de jaarlijkse kosten van de luchthaven vanaf 2028 toe met de jaarlijkse afschrijvingskosten. Dit bedrag is al verwerkt in de gemeentebegroting 2025-2028.

De concessie van de exploitatie naar marktpartijen heeft tot doel het ondernemerschap in de luchthavenexploitatie te vergroten, zodanig dat (a) de beide pijlers onder de luchthavenexploitatie verder worden ontwikkeld, en (b) het structurele tekort van 400.000 euro per jaar binnen vijf jaar wordt weggewerkt én er gereserveerd wordt voor het volgende groot onderhoud aan de start- en landingsbaan over 20 jaar. Om ongeoorloofde staatssteun te voorkomen moet de concessiepartner in ieder geval 25% van de kosten voor onderhoud zelf dragen; daaronder vallen ook de afschrijvingskosten voor het groot baanonderhoud.

Bij het schrappen van de luchthaven verliezen Enschede en Twente de collectieve voorziening van een luchthaven. Het is een voorziening die door het bedrijfsleven als uiterst waardevol wordt gezien, met name vanwege de toekomst van elektrisch vliegen en de verwachte “hub-functie” die regionale vliegvelden daarin zullen krijgen. Als de concessie slaagt, dan is het financiële voordeel van de gemeente en de provincie dat het structurele tekort van 400.000 euro per jaar niet meer gedragen hoeft te worden. Dus het enige voordeel van het schrappen van de luchthaven is dat er geen eenmalige bijdrage meer in het groot baanonderhoud gedaan hoeft te worden. Van die kosten wordt in ieder geval al 25% door de marktpartijen gedragen. De resterende 75% wordt verdeeld over de gemeente en provincie. Voor beide gaat het daarmee om een incidenteel financieel voordeel van naar huidige schatting 2,625 miljoen euro.

3 Beheren en verhuren van vastgoed via een vastgoedexploitatie

De vastgoedexploitatie heeft betrekking op al het vastgoed dat zich van oudsher al op Technology Base bevindt. Het gaat met name om shelters en enkele hangars. Afgelopen jaren is een groot deel van het bestaande vastgoed verbouwd (met name de shelters) en verhuurd aan rond 20 bedrijven uit de doelgroep die al door de Commissie van Wijzen is geadviseerd (2014), en waarvan de functie ook is vastgelegd in het omgevingsplan (HTSM, AMM, luchtvaart- en luchthavengebonden bedrijvigheid en safety en security). Het merendeel van het vastgoed bevindt zich op het bedrijvenpark, een klein deel bevindt zich op het terrein van Twente Airport; het deel op Twente Airport kennen we toe aan de luchthavenexploitatie (zie hierboven). De vastgoedexploitatie heeft een positief saldo – jaarlijks tussen 150.000 en 200.000 euro – dat komende jaren wel iets zal afnemen, met name omdat laagrentende leningen komende jaren geherfinancierd moeten worden. Ook dit is al verwerkt in de begroting 2025-2028.

Uitgangspunt is dat deze taak op termijn beëindigd wordt, via verkoop van het vastgoed. Het beste moment daarvoor is als het bedrijvenpark is afgerond. Eerdere verkoop betekent dat het positieve saldo van de huidige verhuur wegvalt en een waarschijnlijk lagere opbrengstwaarde.