



Deel 1: Inleiding en procesbeschrijving

Deel 1: Inleiding en procesbeschrijving

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Sinds 1 juni 2007 werken het Rijk, provincie Overijssel en gemeente Enschede samen aan de gebiedsontwikkeling van de voormalige vliegbasis Twenthe. Zij hebben daartoe voor gezamenlijke rekening en risico de projectorganisatie “Vliegwiel Twente Maatschappij” (VTM i.o.) opgezet die de oprichting van een gebiedsontwikkelingsmaatschappij voorbereidt. De missie van VTM i.o. is: “het transformeren van de huidige vliegbasis tot een vliegwiel voor een economisch sterker en duurzamer Twente”.

In het najaar van 2008 is het rapport van de Vliegwiel Twente Maatschappij i.o. (VTM i.o.) genaamd “Een Vliegwiel voor Twente” besproken in de Gemeenteraad van Enschede, Provinciale Staten van Overijssel en het Ministerieel Opdrachtgeversberaad van het Rijk. De VTM i.o. krijgt de opdracht mee om de in het rapport beschreven vlekkenplannen A en B verder uit te werken tot het niveau van twee structuurvisies. Aan VTM i.o. is gevraagd om op basis van een transparante argumentatie aan te geven welke van de beide structuurvisies uiteindelijk het beste is voor Twente. Deze beoordeling moet passen in de missie van VTM i.o.. In dit rapport is aan die opgave voldaan.

1.2 Plangebied & onderzoeksgebied

De rijksgronden van de voormalige vliegbasis Twenthe liggen in de driehoek tussen de steden Enschede, Hengelo en Oldenzaal. Dit gebied bestaat uit de vliegbasis (ca 414 ha), Zuidkamp (ca 43 ha), Prins Bernhardpark (ca 10 ha) en Overmaat (ca 1,5 ha). Verder houdt Defensie enkele clusters in het gebied zelf in gebruik, waaronder een zuidelijk deel van de vliegbasis en een centraal gelegen gedeelte

van Zuidkamp (totaal ca 23,5 ha). Dit maakt het plangebied van de te ontwikkelen rijksgronden in totaal ca 469 ha. Zie hiervoor afbeelding 1.1.

Buiten de rijksgronden is er in het najaar van 2008 ‘Wet voorkeursrecht gemeente’ (Wvg) gevestigd op terreinen rondom de vliegbasis (ca 157 ha) en in het gebied ten noorden van de vliegbasis bij de rijksweg A1 en de spoorlijn Amsterdam – Berlijn (ca 90 ha). Deze gebieden zijn nader verkend om programma’s en ontsluiting te accommoderen, alvorens deze voor het plangebied konden worden verworven en ingezet. De noodzakelijke gronden voor de realisatie van de plannen zullen worden ingebracht in de gebiedsontwikkelingsmaatschappij. De kaarten van beide structuurvisies laten het definitieve plangebied zien, zie daarvoor deel 4 van dit rapport.

Buiten het plangebied en Wvg-gronden heeft VTM i.o. een onderzoeksgebied gedefinieerd ten behoeve van het analyseren van het plangebied in een bredere context. Het onderzoeksgebied is het uitgangspunt voor de delen 2 en 3 van deze rapportage (ruimtelijke inventarisatie en beleidskaders). (afb. 1.1)

1.3 Planvormingsproces

Volgens de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro, juli 2008) is een structuurvisie een strategisch beleidsdocument dat uitspraken doet over de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen in een bepaald gebied. Dit beleidsinstrument vervangt drie andere instrumentaria: de planologische kernbeslissing (Rijk), het streekplan (provincie) en het structuurplan (gemeente). De structuurvisie biedt het ontwikkelingskader voor de uitwerking in de voorschriften, plankaarten en toelichting van een bestemmingsplan.

VTM i.o. heeft de opdracht om op basis van twee structuurvisies te adviseren welke van de twee structuurvisies het economisch, financieel en ecologisch meest wenselijke ruimtelijke, programmatische en financiële kader voor de gebiedsontwikkeling luchthaven Twente en omgeving vormt. Het VTM i.o.-advies aan haar stakeholders is gebaseerd op de bouwstenen van een kwalitatieve en een kwantitatieve onderbouwing van beide structuurvisies:

- De kwalitatieve onderbouwing wordt gevormd op basis van de mate waarin de structuurvisies aansluiten bij de doelstellingen zoals geformuleerd in ‘Een Vliegwiel voor Twente’ [59, p.12]. Daarbij dienen de structuurvisies zoveel mogelijk complementair te zijn aan de beleidsdoelstellingen van het Rijk, de provincie en gemeenten. Duurzaamheid komt uitgebreid aan de orde in deze onderbouwing, middels het uitwerken van een kansenkaart voor de gebiedsontwikkeling van beide plannen.
- Voor de kwantitatieve onderbouwing hanteert VTM i.o. een multicriteria-analyse (MCA), die de plannen afweegt en beoordeelt op basis van de scores op milieueffecten, economische effecten en financiële resultaten. De milieueffecten en de economische effecten van beide plannen wegen gelijkwaardig voor 40% mee in deze multicriteria-analyse. De input voor de milieueffecten en de economische effecten worden respectievelijk bepaald door een milieueffectrapportage (MER) en een kosten-baten-analyse (KBA). De financiële resultaten wegen mee voor 20% en worden bepaald door de grondexploitaties van VTM i.o.. De KBA, wat net als de MCA een integraal afwegingsinstrument is, wordt apart gebruikt ten behoeve van deze kwantitatieve onderbouwing van het advies.

Afbeelding 1.1: Onderzoeks- en plangebied Gebiedsontwikkeling Luchthaven Twente e.o.

Rijksgronden: te ontwikkelen

WVG

Rijksgronden: blijvend in gebruik bij Defensie

Onderzoeksgebied

1

Voormalige vliegbasis

414,87 ha

2

Prins Bernardkamp

10,42 ha

3

Zuidkamp

43,00 ha

4

Overmaat

1,70 ha

5

WVG A1 zone

90,38 ha

6

WVG Weerseloseweg

118,93 ha

7

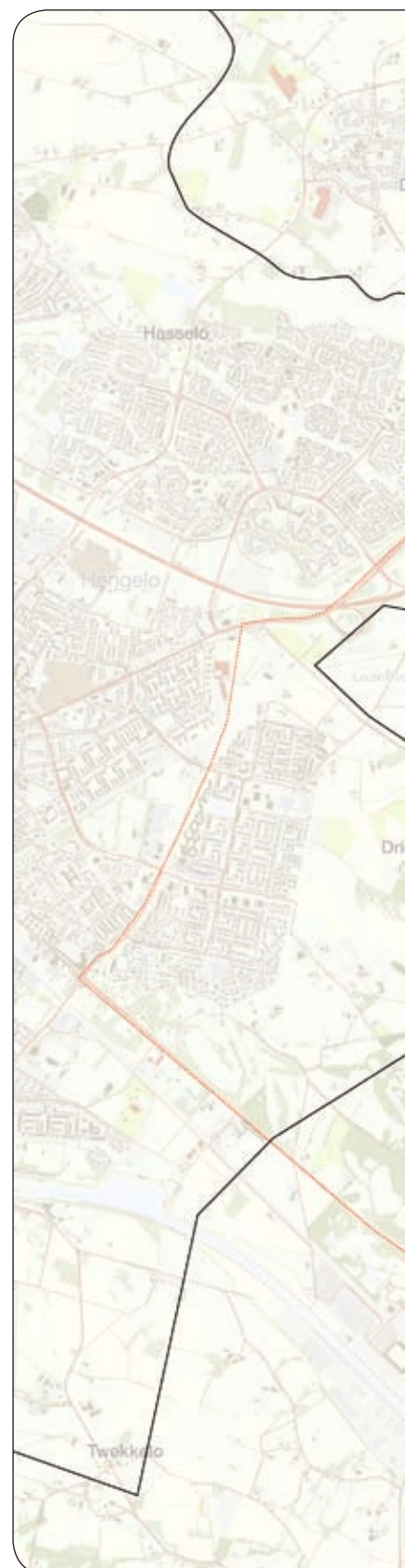
WVG Oostkamp

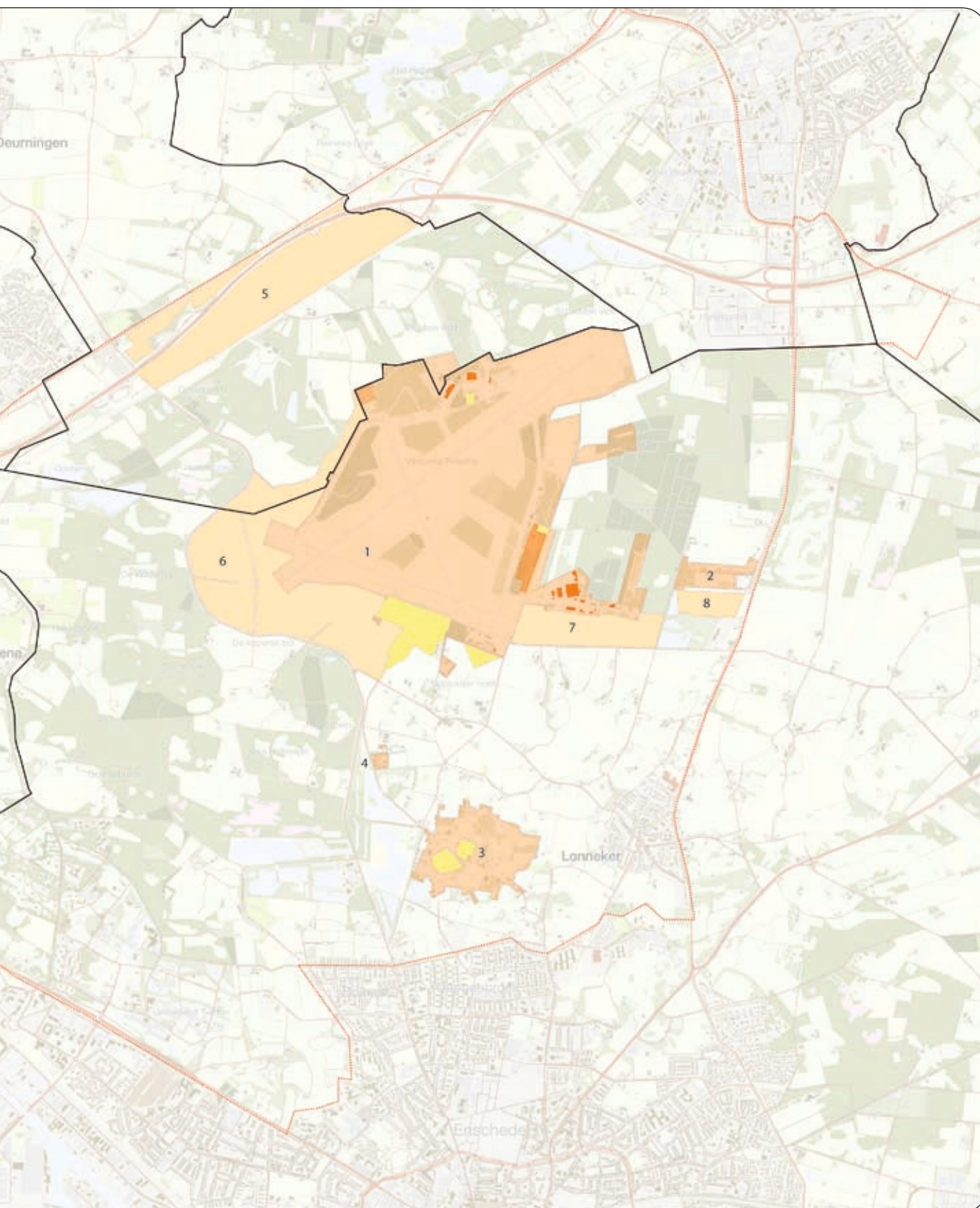
28,40 ha

8

WVG Prins Bernardkamp

9,29 ha





Conform het advies van de Commissie voor de MER worden bij elke stap in het planproces de milieueffecten beschreven. In de vorige fase is een effectonderzoek [5x] uitgebracht en de Commissie voor de MER heeft daarover vervolgens advies uitgebracht. In de huidige fase zal een plan-MER worden gemaakt, welke de effecten op onder andere landschap, verkeer, externe veiligheid en geluid onderzoekt [6x]. In de KBA [16x] worden alle € welvaartseffecten van de alternatieven in kaart gebracht en voor de vergelijkbaarheid zoveel mogelijk uitgedrukt in monetaire termen. In de KBA gaat het dus niet alleen om de financieel-economische effecten, maar ook om maatschappelijke effecten als werkgelegenheid, bereikbaarheid, omgeving/milieu, etc.

2 Planproces en maatschappelijke participatie

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de aanleiding tot de vorming van de VTM i.o. i.o., waarin drie publieke partijen samen werken aan de gebiedsontwikkeling in Twente, beschreven. Het feit dat drie publieke partijen gezamenlijk de regie voeren is vrij uniek. De wijze waarop maatschappelijke organisaties participeren in dit proces is eveneens van bijzondere aard. Een en ander is geheel in lijn met moderne inzichten voor participatie zoals door het kabinet wordt voorgestaan (Commissie Elverding).

2.2 Proces tot juni 2007

In 2000 is er een privatiseringsproces ingezet van Enschede Airport Twente (EAT), wegens het verdwijnen van de subsidies van de rijksoverheid, de provincie en de gemeenten. Het Rijk

stelt een afkoopbedrag beschikbaar, op voorwaarde dat een private investeerder substantieel investeert en de regio bijdraagt aan de privatisering. Een belangrijke randvoorwaarde voor een businesscase is dat EAT zogenaamd civiel medegebruik van de militaire voorzieningen kan maken. Op 8 april 2003 stemt de gemeenteraad van Enschede onder voorwaarden in met de privatisering van EAT en stelt hiervoor een budget beschikbaar. De Provinciale Staten van Overijssel hebben in februari 2003 al eenzelfde besluit genomen. De omliggende gemeenten stemmen in met een bijdrage per inwoner, naast de investeringen vanuit het bedrijfsleven. Op 26 juni 2003 wordt de privatisering van EAT vastgelegd in een participatieovereenkomst [9x].

Op 23 juni 2003 komt onverwacht het besluit van het ministerie van Defensie, dat de militaire activiteiten op de vliegbasis Twente als gevolg van de voorgenomen bezuinigingsmaatregelen uiterlijk in 2007 worden beëindigd. Als reactie hierop onderzoeken de gemeente Enschede en het regionale bedrijfsleven de haalbaarheid van een doorstart van de luchthaven. Een belangrijk motief hiervoor is het verliezen van ongeveer 1100 directe en 1700 indirecte arbeidsplaatsen in de omgeving [55x]. Mede op initiatief van de Kamer van Koophandel wordt een verkenning uitgevoerd naar de kansen van een dergelijke doorstart [7x].

De conclusie van het door ACM/DHV [13x] uitgevoerde onderzoek is, dat een doorstart van EAT onder condities mogelijk is, ook na sluiting van de militaire vliegbasis. De gemeente Enschede, zowel het college als de raad, hecht sterk aan de luchthaven als belangrijke vestigingsfactor voor het bedrijfsleven als impuls voor de werkgelegenheid. De gemeenteraad van Enschede besluit dan ook op 20 december 2004 tot een doorstart van een commercieel civiele luchthaven variant in combinatie met commercieel zakelijk en recreatief luchtverkeer. In dat besluit stelt de gemeenteraad van Enschede een

aantal kaders voor het functioneren van de luchthaven.

In februari/maart 2005 gaan de provincie Overijssel en de gemeenten Hengelo en Oldenzaal hier onder voorwaarden mee akkoord en zet de gemeente de eerste stappen die nodig zijn in het kader van de doorstart van de luchthaven.

In het proces dat volgt, liggen de vraagprijzen van het ministerie en de waarde die Enschede aan de gronden toekent ver uit elkaar. In februari 2006 debatteert de gemeenteraad van Enschede over de eerste verkenningen. De herontwikkeling van de luchthaven staat centraal [20x]. Aangegeven wordt dat herontwikkeling van de vliegbasis Twente en omgeving een bovenlokaal project is. De gemeente Enschede werkt reeds nauw samen met de provincie Overijssel en regulier ambtelijk en bestuurlijk overleg wordt georganiseerd met de gemeenten Hengelo en Oldenzaal.

Voor de realisatie van de herontwikkeling van de luchthaven komt in het voorjaar van 2007 een aantal nieuwe feiten naar voren. Ten eerste leiden de onderhandelingen tussen de gemeente en het Rijk over de overdracht van het vliegveld niet tot resultaat. De verschillen van inzicht over de kosten, opbrengsten en risico's lopen te ver uiteen. Ten tweede heeft de Commissie MER een advies uitgebracht over de richtlijnen voor de MER-studie, die als belangrijk randvoorwaarde geldt voor het project. De Commissie MER is van mening dat, in tegenstelling tot het beoordeelde voorstel, toch ook een variant zonder luchtvaartactiviteiten dient te worden onderzocht.

2.3 Proces juni 2007 tot nu

In 2007 wordt gekozen voor een nieuwe opzet van het project. De eerste koerswijziging is dat niet langer de gemeente Enschede

zelfstandig verantwoordelijk is voor de herontwikkeling van de luchthaven, maar dat het Rijk, de gemeente Enschede en de provincie Overijssel gezamenlijk de ontwikkelingsopgave voor hun rekening zullen nemen. Daartoe wordt op 1 juni 2007 de eerste stap gezet door een gezamenlijke projectorganisatie op te richten (VTM i.o.) waarin het Rijk (40%), de provincie Overijssel (20%) en de gemeente Enschede (40%) participeren. Voor het Rijk participeert het Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf (RVOB). In deze fase is het Ministerie van Financiën binnen het Rijk de opdrachtgever van het GOB. Zowel de provincie en gemeente als het Rijk, leveren een projectdirecteur aan VTM i.o..

Het Bestuurlijk Overleg stuurt de opdracht aan VTM i.o. aan. Dit overleg bestaat uit de burgemeester van de gemeente Enschede als voorzitter, de wethouder Economische ontwikkeling, Jeugd & Onderwijs van de gemeente Enschede, gedeputeerde Ruimte, Wonen & Milieu van de provincie Overijssel en de directeur van het RVOB van het Rijk. De directeur DSOB van de gemeente Enschede en de directeur Strategie van de provincie Overijssel wonen het overleg bij.

In het zogenoemde WEHOLD-verband is er bestuurlijk en ambtelijk overleg met het Waterschap Regge en Dinkel en de gemeenten Enschede, Hengelo, Oldenzaal, Losser en Dinkelland.

Binnen VTM i.o. i.o. wordt vanaf dit moment gewerkt aan ontwikkelscenario's met en zonder luchthavenfunctie. In het voorjaar van 2008 wordt een viertal modellen gepresenteerd. Dit zijn:

- Eco-park Twente; een concept zonder vliegveld, met een extensieve bebouwing en veel nadruk op natuur;
- Resortpark Twente; een concept zonder vliegveld, met een intensiever programma, waarin een centrale plaats is voor Care, Cure, Leisure en Wellness.

- Airpark Twente; een concept met een vliegveld, maar vooral gericht op General Aviation, wonen en leisure functies;
- Airport Twente; een concept met een compacte commerciële burgerluchthaven in het groen.

Daarnaast is door een groot aantal maatschappelijke organisaties (zowel voor- als tegenstanders van een vliegveld) een 5e model gemaakt, een model zonder vliegveld genaamd T-Xchange.

Medio 2008 vindt er een trechtering plaats van vijf naar twee modellen. Deze vijf modellen zijn beoordeeld door middel van een multicriteria-analyse, op basis van hun scores op milieueffecten [5x], economische effecten en financiële resultaten. Het 'T-Xchange-model' en de 'compacte luchthaven in het groen' scoren het beste. Op basis hiervan heeft VTM i.o. haar eerste formele advies uitgebracht genaamd "Een Vliegwiel voor Twente" [59]. In dat advies wordt ondermeer voorgesteld om de twee best scorende vlekkenplannen uit te werken naar structuurvisies.

Op basis van informatieavonden, een ter visie legging, een reactienota van VTM i.o. en een beoordeling door de Commissie van de MER, stemmen in het najaar van 2008 de Gemeenteraad van Enschede, Provinciale Staten van Overijssel en het Ministerieel Opdrachtgeversberaad van het Rijk in met het advies van VTM i.o.. Hierbij wordt afgesproken dat het plan 'De Twentse Basis' van de Stichting Alternatieven Vliegveld Twente nader wordt uitgewerkt als een mogelijke invulling van het plan zonder luchthaven.

2.4 Betrokkenheid raden en staten

Vanaf de koerswijziging in juni 2007 gaat VTM i.o. een traject in waarbij nadere afstemming met de raden van de omliggende gemeenten en de staten van

de provincie Overijssel wordt gezocht. Zo hebben de raads- en statenleden op locatie kennisgenomen van het T-Xchange proces met maatschappelijke organisaties en zijn zij verder geïnformeerd tijdens de speciale kick-off sessie in juni 2008. Ook hebben de kwartiermakers van VTM i.o. enkele momenten genomen om het gebiedsontwikkelingsproces toe te lichten tijdens raads- en statenbijeenkomsten en de daaraan verwante commissies. Dit geldt ook voor de Duitse buurgemeente Bad Bentheim, waarmee enkele keren gesproken is over de planvorming.

2.5 Maatschappelijke participatie

De gemeente Enschede en de provincie Overijssel organiseren vanaf 2005 een Maatschappelijk Platform. Dit is een overlegstructuur, waaraan ongeveer 35 organisaties deelnemen. Dit platform is actief betrokken bij de gebiedsontwikkeling Luchthaven Twente e.o.

VTM i.o. geeft het participatieproces als volgt vorm:

- intensieve verkenning van beelden en wensen van 35 maatschappelijke organisaties;
- de werkstructuur van T-Xchange die leidt tot het vormgeven van die wensen in een gedragen gebiedsontwikkeling met inrichting en toevoeging van functies;
- ondersteuning vanuit de projectorganisatie van VTM i.o. en tussentijdse uitwisseling met werkproces van VTM i.o.

Uitkomsten van het proces

Het T-Xchange traject heeft de basis gelegd voor samenhang in de beelden en wensen van maatschappelijke organisaties t.a.v. een gebiedsontwikkeling zonder luchthaven:

- het groenblauwe casco is de drager voor de landschappelijke en

stedenbouwkundige invulling en is tevens de drager voor de luchthaven variant;

- een open en intensief participatieproces waarbij de uitkomst wordt meegenomen in volgende fase; T-Xchange wordt uitgewerkt tot vlekkenplan A.

Structuurplan fase

In de structuurvisie fase is vanaf september 2008 het participatieproces in een nieuwe vorm voortgezet. Doel was de betrokkenheid te organiseren van relevante maatschappelijke organisaties en belangenorganisaties vanuit het Twentse bedrijfsleven bij een gelijkwaardige uitwerking van vlekkenplan A (inclusief De Twentse Basis) en vlekkenplan B tot structuurvisies. Dit als voortzetting van het traject bij T-Xchange waarmee de organisaties uit het Maatschappelijk Platform hun gezamenlijke uitgangspunten hadden geformuleerd.

Participatie

Een participatiewerkgroep is opgezet met de volgende deelnemende organisaties: Kamer van Koophandel; Landschap Overijssel; Natuurmonumenten; Stichting Alternatieven Vliegveld Twente (SAVT); Stichting Lonnekerland; VNO/NCW; Oost NV (agendalid levert inbreng via Kamer van Koophandel).

De participatiewerkgroep bespreekt het proces van de gebiedsontwikkeling inclusief de stand van zaken van marktconsultaties, ontwerp van structuurvisies, onderzoeken, werkateliers, duurzaamheid, economiedebat, notities t.b.v. MER, KBA e.d. en levert input op proces en inhoud. De participatiewerkgroep komt eens in de zes weken bijeen.

Tijdens de georganiseerde werkateliers werd samen met leden van het Maatschappelijk Platform, de participatiewerkgroep en Waterschap getekend en gerekend aan diverse ruimtelijke vraagstukken. De gekozen onderwerpen zijn voor beide structuurvisies van toepassing. Hierbij

zijn de deelnemers ondersteund door ontwerpers, planeconomen en medewerkers van VTM i.o.. Voorbeelden zijn beekherstel, Zuidkamp, A1-zone en Oostkamp. Het Atelier Overijssel is betrokken in de voorbereiding en uitvoering van de ontwerpateliers met het Maatschappelijk Platform.

Dergelijke ontwerpateliers zijn ook met ondernemers gehouden om de mogelijkheden voor inpassing van hun concept in een van beide of beide vlekkenplannen te kunnen onderzoeken. Ook is een apart atelier gehouden om de inpassing van het concept De Twentse Basis binnen structuurvisie A te onderzoeken. De SAVT heeft er voor gekozen niet deel te nemen aan de werk- en ontwerpateliers.

Het Maatschappelijk Platform komt drie à vier keer per jaar bijeen. De ontwikkelingen vanuit de participatiewerkgroep, de stand van zaken van het werkproces van de VTM i.o. en de planning van de politieke en bestuurlijk besluitvorming staan daar geagendeerd.

2.6 Vervolg

Dit rapport wordt aangeboden aan de colleges van Burgemeester en Wethouders in de gemeente Enschede, de gedeputeerde staten in Overijssel en aan het Ambtelijk Opdrachtgeversberaad in Den Haag. Nadat de dagelijkse besturen instemmen met de keuze voor een van beide structuurvisies en het advies van VTM i.o., start de periode van ter visie legging. Direct na de zomervakantie vinden er debatavonden plaats in de betrokken gemeenten en in het najaar wordt de structuurvisie volgens planning definitief vastgesteld.

Het rapport wordt in zijn geheel voorgelegd aan de WEHOLD gemeenten en zij worden nadrukkelijk gevraagd hun opvatting over het rapport kenbaar te maken.

Indien structuurvisie B gekozen wordt, heeft een deel van de structuurvisie betrekking op het grondgebied van de gemeente Dinkelland. Dit deel van de structuurvisie zal dan ter vaststelling worden aangeboden aan het gemeentebestuur van de gemeente Dinkelland.

