

Community Benefit Agreements

Toepassingsmogelijkheden voor Nederland

1. Aanleiding

Belangrijke ontwikkelingen hebben zich de afgelopen jaren voorgedaan in de stedenbouw. De overheid streeft naar een minder dominante rol in het ontwikkelingsproces, vraag bepaalt vaker het aanbod, en eindgebruikers (waaronder bewoners) worden in een vroeger stadium betrokken bij (her-)ontwikkelingsprojecten.

Gemeenten zijn in de Nederlandse planningstraditie sterk betrokken bij gebiedsontwikkeling binnen hun grenzen. Vaak combineert de gemeente de rollen van grondbezitter, regelgever en subsidiegever/investeerder (bijv. voor voorzieningen). Die dominante rol is de afgelopen jaren steeds meer onder druk komen te staan. Daarbij speelt een rol dat gemeenten over het algemeen minder geld hebben te besteden door afnemende grondinkomsten, soms hoge rentelasten/afboekingen op grondbezit en afnemende gemeentefondsinkomsten. Tegelijkertijd speelt de ideologische overtuiging een belangrijke rol, die met zich meebrengt dat de overheid meer moet overlaten aan markt en burgers.

Dat neemt niet weg dat weer een beroep wordt gedaan op de overheid op het moment dat de economische crisis het op veel plaatsen onmogelijk maakt om zonder overheidsbijdrage ontwikkelingen te realiseren.

Marktpartijen, burgers en ook de overheid zelf, verlangen – naast financiële hulp in slechte tijden - dat de overheid zich meer gaat toeleggen op haar kerntaak van regelgever en controle instantie en zich waar mogelijk minder direct bemoeit met gebiedsontwikkeling. Bij die nieuwe rollen horen nieuwe beleidsinstrumenten die nieuwe balans en rolverdelingen mogelijk maken tussen overheid, markt en eindgebruikers.

Een van die mogelijke nieuwe instrumenten is het Community Benefit Agreement (CBA), een privaatrechtelijke overeenkomst tussen ontwikkelaars en belangengroeperingen over de (her-)ontwikkeling van een gebied waarbij de overheid op afstand staat.

Wij denken dat de CBA die in de Verenigde Staten veelvuldig wordt toegepast, mogelijkheden kan bieden voor de Nederlandse nieuwe stijl gebiedsontwikkeling.

Community Benefit Agreements zouden het gat vullen tussen enerzijds de exploitatieovereenkomst, waarbij de gemeentes over voorzieningen en financiële bijdragen onderhandelen met ontwikkelaars en anderzijds de verschillende initiatieven die bestaan om bewoners direct bij hun wijk te betrekken. Waar een exploitatieovereenkomst bewoners en andere belanghebbenden niet direct bij de overeenkomst met ontwikkelaars betreft, doen initiatieven om bewoners het beheer over bepaalde voorzieningen te geven dat juist wel. De kritiek die hierop wordt geformuleerd is toch dezelfde: in beide gevallen hebben de gemeente en andere professionals een leidende rol; hetzij als onderhandelaar, danwel als initiatiefnemer van een 'beheerproject' (zie Lagas et al. 2012). De Community Benefit Agreement, verplaatst die verantwoordelijkheid naar het niveau van de ontwikkelaar en degenen die als eindgebruiker betrokken zijn.

In de navolgende pagina's geven we kort weer wat CBA's zijn, hoe ze in de Verenigde Staten worden ingezet en wat de toepassingsmogelijkheden voor de Nederlandse praktijk zouden zijn. Daarop zetten we uiteen hoe het project eruit zou zien waarbij we met de CBA willen experimenteren. Op dit moment vragen we slechts subsidie aan voor de startfase waarin we onderzoek willen doen, interviews willen afnemen en een workshop willen organiseren. De uitkomst van de startfase zou

dienen als basis voor een project waarbij we met de uitvoering van een experiment willen experimenteren en concrete 'tools' willen ontwikkelen voor andere CBAs.

Menno van der Veen vraagt vanuit zijn bedrijf Tertium de subsidie aan. De UvA en Bouwfonds Projectontwikkeling hebben gezegd zowel in-kind als financieel aan het onderzoek te willen bijdragen.

2. Community Benefit Agreements

Community Benefit Agreements (CBAs) zijn ontwikkelingsovereenkomsten die worden gebruikt in de Amerikaanse gebiedsontwikkeling. Bijzonder aan de overeenkomsten is dat ze worden afgesloten tussen private partijen en belangengroepen terwijl de overheid aan de zijlijn staat. Een CBA bestaat meestal uit investeringen in ruimtelijke en sociale voorzieningen in het gebied.

Het proces om tot een CBA te komen verloopt in grote lijnen als volgt. Een ontwikkelaar dient een plan in voor de (her-)ontwikkeling van een bepaald gebied. Hij sluit daarop een overeenkomst met diverse belangengroeperingen over sociale en ruimtelijke voorzieningen die de ontwikkelaar zal leveren. De achtergrond van de overeenkomst kan zijn dat de lokale overheid het sluiten ervan verplicht heeft gesteld; dat de steun van belangengroeperingen noodzakelijk is om het project te kunnen ontwikkelen; of dat belangengroeperingen samen met de ontwikkelaar de overheid voor een voldongen feit willen stellen en planologische toestemming voor ontwikkeling van het project willen afdwingen (Baxamusa, 2008).

Toepassingsvormen

Hoewel de CBA veel aandacht heeft gekregen als middel voor belangengroepen om betrokken te worden bij gebiedsontwikkeling zijn er slechts 27 voorbeelden van CBAs bekend (Wolf-Powers, 2010). Er kunnen verschillende toepassingen worden onderscheiden die bovendien kunnen worden onderverdeeld naar het soort voorzieningen dat in de CBA wordt afgesproken, de schaalgrootte, en de initiatiefnemer van de CBA.

Met betrekking tot het soort voorzieningen valt op dat in de Verenigde Staten werk een belangrijke rol speelt. Veel CBAs gaan over percentages van het werk dat aan lokale bewoners moet worden uitbesteed, waarbij vaak ook specifieke afspraken over de percentages die aan minderheden moeten worden toebedeeld worden gemaakt. Ook worden vaak afspraken gemaakt over het minimumloon dat zal worden betaald (Parks & Warren, 2009). Daarnaast is het percentage betaalbare (affordable) en sociale huisvesting vaak een heet hangijzer. Los van deze twee belangrijke thema's waarover in Nederland vaak op een andere manier afspraken worden gemaakt, staan er in een CBA afspraken over buurtvoorzieningen zoals kinderopvang, speelplaatsen of buurtcentra en duurzaamheid.

CBAs hebben betrekking op specifieke projecten maar die projecten beperken zich niet per se tot één gemeente.

Het initiatief van de CBA kan uitgaan van de ontwikkelaar die hoopt de gemeente onder druk te kunnen zetten door overeenstemming met de belanghebbenden te bereiken. Het kan ook uitgaan van een belangengroepering die denkt meer invloed op een ontwikkeling te kunnen hebben door in een vroeg stadium om de onderhandeltafel te gaan zitten met de ontwikkelaars. Tenslotte kan de gemeente haar toestemming om een bestemmingsplan te wijzigen afhankelijk maken van een overeenkomst tussen ontwikkelaars en belangengroeperingen.

Voordelen en nadelen

Een Community Benefit Agreement (CBA) kent een aantal (mogelijke) voordelen (zie bijv. Baxamusa 2008):

- De overeenkomst vormt een directe afspiegeling van de wensen van belanghebbenden en kan daarmee bijdragen aan draagvlak voor een project en aan een verbetering van de relatie tussen ontwikkelaar en belanghebbenden. Toekomstige bewoners en zelfs potentiële bewoners kunnen vanuit een belangenvereniging bij de overeenkomst worden betrokken.
- De overeenkomst is vanwege het privaatrechtelijke karakter niet gebonden aan bestuurlijke grenzen en kan daarom gesloten worden met belanghebbenden in verschillende gemeenten. Op die manier kan een CBA een bepaalde gemeente- of zelfs provincieoverstijgende ontwikkeling mogelijk maken, die om politieke of bestuurlijke redenen niet voor de hand ligt.
- De voorzieningen in de CBA komen voort uit rechtstreekse onderhandelingen tussen ontwikkelaar en belanghebbenden en sluiten daarmee direct aan op de behoeftes van huidige en toekomstige bewoners van het gebied.

Naast die voordelen zijn er ook risico's aan de CBA verbonden (zie bijv. Been, 2010);

- Er wordt slechts onderhandeld met groepen die zich hebben georganiseerd. Dit kan leiden tot willekeur, of een onevenredige bevoordeling van bepaalde groepen. Bovendien kunnen degenen waarvan de belangen niet behartigd zijn in de overeenkomst besluiten om een juridische procedure of politieke lobby te starten waardoor de volledige overeenkomst onder druk kom te staan.
- De directe relatie tussen ontwikkelaars en belanghebbenden, leidt ertoe dat de overheid aan de zijlijn komt te staan. Hierdoor kunnen lange termijnafwegingen of een overkoepelend beleid naar de achtergrond verdwijnen.

4. Mogelijke toepassingen in Nederland

De CBA zou een nuttig instrument kunnen vormen, naast de bestaande instrumenten. Het kent twee uitgangspunten:

- De onderhandelingen over voorzieningen vinden plaats tussen ontwikkelaar en belangengroeperingen waarbij de gemeente zich kan beperken tot de controlerende en regelgevende rol.
- De afspraken tussen ontwikkelaar en belangengroeperingen zijn in rechte afdwingbaar en hebben daarom niet het karakter van vrijblijvende afspraken maar van concrete verplichtingen.

Wie zouden van het instrument kunnen profiteren?

Een van de meest interessante, en meest vergaande vormen van de invoering van het CBA-instrument is wanneer de gemeente zich in beginsel gebonden acht aan de overeenkomst. Anders gezegd, indien de overeenkomst past binnen de bestaande structuurvisie, zal een gemeente in beginsel het bestemmingsplan wijzigen en/of de gevraagde vergunningen verlenen wanneer het zich geconfronteerd weet met een CBA.

Deze toepassing zou ruimte bieden voor veel initiatieven vanuit de private sector en zou ook een prikkel kunnen vormen voor stedenbouwkundigen en architecten om zelf initiatief te ontplooiën door bijvoorbeeld voor een plan draagvlak te creëren onder belangengroeperingen, daarop een ontwikkelaar bij het plan te zoeken en eventueel financiers. Gewapend met de overeenkomst en het plan, kunnen partijen vervolgens naar de gemeente gaan. Daarop zou het plan kunnen worden uitgevoerd.

In deze, vergaande maar niet ondenkbare variant, profiteert de ondernemende architect van het nieuwe instrument omdat het hem de kans biedt om zijn ontwerp uit te voeren. De ontwikkelaar profiteert omdat hij een plan heeft dat op draagvlak kan rekenen. Belangenorganisaties profiteren omdat aan hun eisen in voldoende mate is tegemoet gekomen, om het voor hen de moeite waard te maken om een overeenkomst te tekenen. De gemeente profiteert omdat zij een uitvoerbaar plan krijgt voorgeschoteld.

Hoe zou het kunnen worden ingezet?

Hierboven kwam de variant waarbij de gemeente zich zal inspannen om een plan te realiseren wanneer er een CBA is afgesloten, al aan de orde. Een andere variant is dat een overheid een CBA juist als voorwaarde stelt voor zijn goedkeuring van een ontwikkeling. Recentelijk is succesvol geëxperimenteerd met de eis om communicatie met omgeving tot onderdeel te maken van een aanbestedingsprocedure (Buitelaar, 2012). De volgende stap is dat een overheid aan een aanbesteding de eis van een CBA die binnen een half jaar moet zijn afgesloten koppelt.

We gaan er tot dusver steeds vanuit dat de CBA vooral ruimtelijke en sociale voorzieningen zou betreffen. Het is echter ook de moeite waard om te onderzoeken of de CBA afspraken zou kunnen bevatten over het percentage sociale huurwoningen en woningen voor het middensegment binnen een bepaalde, door de gemeente vastgestelde, bandbreedte. Ook is denkbaar dat een CBA afspraken bevat over het creëren van werk. Bijvoorbeeld door een afspraak op te nemen om lokale zzp'ers bij het ontwerp, bouwen en onderhoud van de gebouwen en voorzieningen te betrekken.

Waar zou het kunnen worden ingezet?

Het ligt het meest voor de hand om de CBA in te zetten in binnenstedelijke locaties waar veel verschillende belangen in het geding zijn. Transformaties van stationslocaties, kantoorterreinen of oude fabrieksterreinen, zijn allemaal voorbeelden van situaties waar een CBA een rol in zou kunnen spelen. Een ander voorbeeld is de veelbesproken binnenstedelijke herverkaveling. Een tweede mogelijk toepassingsgebied is bij infrastructuurprojecten. Hier zijn diverse mogelijkheden denkbaar waarbinnen de aanleg van nieuwe wegen gepaard zou kunnen gaan met een of meer CBAs om draagvlak bij de omwonenden en andere belanghebbenden te creëren.

Bij welke ontwikkelingen sluit dit nieuwe instrument aan?

De CBA past vooral bij drie ontwikkelingen:

- Organische gebiedsontwikkeling; eenmaal afgesloten kan een CBA een plan vormen in verschillende fases waarbij de markt en ook de wens van belangengroeperingen het tempo van de ontwikkeling bepaald.
- Beheer van buurtvoorzieningen door bewoners of belangengroeperingen; een CBA kan gedetailleerde afspraken bevatten over voorzieningen. Een voordeel van de CBA is dat het verschillende voorzieningen bevat en daarbinnen kan de ontwikkelaar bedingen dat sommige voorzieningen er slechts komen wanneer deze door de ondertekenaars zelf worden beheerd waar andere onder verantwoordelijkheid van de ontwikkelaar zullen vallen. Op die manier wordt 'van onderaf' draagvlak gecreëerd voor het eigen beheer en wordt dit niet van bovenaf opgelegd.
- Overheid richt zich op kerntaken; de CBA bevrijdt de gemeente van een deel van haar verantwoordelijkheid door het onderhandelen over voorzieningen over te laten aan marktpartijen en belangenorganisaties. Hierdoor kan de gemeente zich beter richten op haar natuurlijke rol van regelgever en controleur.

Welke probleem lost het op en wat voegt het instrument toe?

De CBA stimuleert initiatief van architect, ontwikkelaar en/of belangenorganisaties. Dit is in een periode van economische groei wenselijk omdat op die manier ontwikkelingen tot stand komen die voldoen aan daadwerkelijke behoeftes, in tijden van economische neergang is het noodzakelijk om

meer ruimte voor die initiatieven te creëren omdat ontwikkeling anders eenvoudigweg niet plaatsvindt. Een CBA biedt mogelijkheden om vanuit de markt nieuwe kansrijke initiatieven te ontplooiën.

De CBA vormt bovendien een nieuw instrument dat de goede ervaringen die bijvoorbeeld rondom de ontwikkelingen van Schiphol zijn opgedaan met het betrekken van bewoners en belanghebbenden, institutionaliseert (zie <http://www.leefomgeving.schiphol.nl>).

Het onderzoek en het experiment

De vraag die dit onderzoek wil beantwoorden is:

- Vormt een CBA een nuttige toevoeging aan het Nederlandse planologische instrumentarium?
- Zo ja, welke ruimtelijke en bestuurlijke voorwaarden zijn nodig om een CBA mogelijk te maken?

In de eerste fase van het onderzoek worden bestuurlijke en juridische randvoorwaarden onderzocht voor de CBA. Hiertoe wordt een workshop georganiseerd met vertegenwoordigers van gemeenten, architecten, woningbouwcorporaties en ontwikkelaars. Vraagstelling is onder welke voorwaarden een CBA zou kunnen worden ingebed in de Nederlandse planningspraktijk. Veronderstelling is dat het een alternatieve benadering zou kunnen vormen voor de anterieure grondexploitatieovereenkomst. In het bijzonder zullen we de toepassingsmogelijkheden van de CBA voor binnenstedelijke herontwikkeling onderzoeken.

Een van de mogelijkheden die we daarbij willen agenderen is of een CBA als voorwaarde gesteld kan worden voor de herontwikkeling van kantoorgebieden waar sprake is van veel leegstand. In die situatie is de gemeente bereid om een bestaand kantoorgebied zoveel mogelijk te 'ontregelen' onder de voorwaarde dat er een CBA is afgesloten tussen bewoners en toekomstige eindgebruikers en ontwikkelaars/ eigenaars in het gebied. Deze fase mondt uit in een rapport en een projectvoorstel om tot daadwerkelijke uitvoering te komen.

In de tweede fase van het onderzoek worden uitgangspunten van een modelovereenkomst ontwikkeld die als basis kan dienen voor de totstandkoming van daadwerkelijke CBA's. Ook wordt in deze fase een experiment uitgewerkt in samenwerking met een gemeente en een praktijkpartner.

In de derde fase van het onderzoek willen we in samenwerking met een ontwikkelaar en een gemeente de CBA toepassen in een herontwikkelingsgebied.

Fase 1	Maand	Specificering
Juridisch Onderzoek, beleidsonderzoek en interviews	1-3	Onderzoek naar regelgeving en inpassingmogelijkheden van CBA. Onderzoek naar projecten in VS.
Workshop met stakeholders	4	Workshop in samenwerking met Bouwfonds. Genodigden: ontwikkelaars, woningbouwcorporaties, gemeenten.
Rapport	4-5	Projectvoorstel met toepassingsmogelijkheden Uiteenzetten van mogelijk experiment

Fase 2	Maand	Specificering
Uitwerken van experiment	0-2	Met geïnteresseerde partners wordt gezocht naar een toepassing voor de CBA.
Uitwerken van modelovereenkomst	0-2	Dit is ook op zichzelf een uitkomst van

Fase 3	Maand	Specificering
Vorbereiden en uitvoeren van experiment	0-3	Met geïnteresseerde ontwikkelaar, woningbouwcorporatie en gemeente wordt een project gezocht waar de CBA zal worden overeengekomen.
Bekendmaken van experiment bij belanghebbenden	4-5	Bijeen brengen van voldoende 'belangenbehartigers' voor overeenkomst.
Afsluiten van overeenkomst	6	Onderhandelingen en opstellen van overeenkomst.
Evaluatie en eindrapportage	7-9	Evaluatie van project door betrokkenen en opstellen eindrapportage.

Bronnen

- Baxamusa, MH (2008) Empowering Communities through Deliberation The Model of Community Benefits Agreements, *Journal of Planning Education and Research* 27(3), 261-76. (op blackboard)
- Been, V (2010) Community Benefit Agreements: a new local government tool or another variation on the exactions theme?, *The University of Chicago Law Review*, 77(5), pp. 1-35 (op blackboard)
- Buitelaar, S., 2012, RWS besteedt voor het eerst aan op 'tevreden omgeving', binnenlands bestuur, 27 september, <http://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/rws-besteedt-aan-op-tevreden-omgeving.8502211.lynkx> (bezocht op 22-10-2012)
- Lagas, H. Koolmees, S. & van Loon, R. 2012, Mede-ontwerp en mede-beheer door bewoners: een evaluatieonderzoek naar pilots in de Gillisbuurt, Delft en in de Kleine Wereld in Stadsdeel Noord, Amsterdam, SEV, Rotterdam.
- Parks, V. & Warren, D., 2009, the politics and practice of economic justice: community benefit agreements as tactic of the new accountable development movement, *journal of community practice*, 17:1-2, pp. 88-106
- Wolf-Powers, L., 2010, Community Benefit Agreements and Local Government: A review of recent evidence, *Journal of the American Planning Association*