



Vlaanderen
is omgeving

Juridische en financieel-organisatorische analyse voor het instrument 'regiodeal' in het omgevingsbeleid

 Eindrapport, 1 december 2023

SCHOUPS

IDEA 
CONSULT thinking ahead


ATELIER
ROMAIN

DEPARTEMENT
OMGEVING

omgevingvlaanderen.be

Juridische en financieel-organisatorische analyse voor het instrument 'regiodeal' in het omgevingsbeleid.

Huidig rapport bundelt het onderzoek naar de mogelijke implementatie van een nieuw instrument 'regiodeal' in het omgevingsbeleid. Het gevoerde onderzoek is verkennend en steunt op een casestudy onderzoek, juridisch onderzoek en financieel-organisatorisch onderzoek.

Dit rapport bevat de mening van externe auteur(s) en niet noodzakelijk die van de Vlaamse overheid.

COLOFON

Verantwoordelijke uitgever

Peter Cabus
Departement Omgeving
Koning Albert II-laan 20 bus 8, 1000 Brussel
www.omgevingvlaanderen.be

Een uitgave van het Departement Omgeving, Afdeling Beleidsontwikkeling en Juridische Ondersteuning
bj.o.mgeving@vlaanderen.be

Auteurs

Roel Meeus – Schoups
Lies Marquet – Schoups
Arnout De Waele – Atelier Romain
Liesbeth Hautekiet – Atelier Romain
Charles Convents – Atelier Romain
Bart Van Herck – IDEA Consult
Simon Stroo – IDEA Consult

Publicatiedatum

(in te vullen)

Depotnummer

(in te vullen)

Wijze van citeren

Schoups, Atelier Romain en IDEA Consult (2023), Juridische en financieel-organisatorische analyse voor het instrument 'regiodeal' in het omgevingsbeleid, uitgevoerd in opdracht van het Departement Omgeving.

PARTNERS

Schoups

Mechelsesteenweg 127A/1
2018 Antwerpen
+ 32 3 260 98 60
www.schoups.be
info@schoups.be

Atelier Romain

Dendermondse Steenweg 50
9000 Gent
+32 9 233 69 76
www.atelierromain.be
info@atelierromain.be

IDEA Consult

Jozef II-Straat 40/1
1000 Brussel
+32 2 282 17 10
www.ideaconsult.be
info@ideaconsult.be



woordje uitleg. Als contractueel instrument voor het aanpakken van regionale opgaven over de bestuursniveaus heen, was het nodig om het onderzoek af te bakenen naar mogelijke partijen en wat onder het begrip 'regio' begrepen wordt.

Wat de mogelijke partijen bij een regiodeal betreft, is er in samenspraak met de opdrachtgever voor gekozen om het (zuiver) interbestuurlijke karakter van de regiodeal voorop te stellen. Het onderzoek spitst zich toe op regiodeals die worden gesloten tussen partijen die over bevoegdheden beschikken in het kader van de ruimtelijke ordening, zoals plannen en vergunnen. Dit wil niet zeggen dat in het kader van het huidig onderzoek de deur al bij voorbaat wordt gesloten voor een eventuele deelname van andere partijen aan een regiodeal zoals allerhande publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtspersonen of intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, maar dit wordt buiten de scope van het onderzoek gelaten en wordt dus niet verder onderzocht. Voor zover dergelijke partijen wel reeds betrokken zijn bij de geselecteerde cases waarin het instrument van de regiodeal wordt afgetoetst, werden deze wel uitgenodigd voor de workshops en ook meegenomen in het kader van de simulatie van een ontwerp van regiodeal.

Het begrip 'regio' kan op verschillende manieren worden ingevuld. Interbestuurlijke gebiedswerking zit in de lift. Te denken valt aan de referentieregio's en de vervoerregio's. Ook de oprichting van bouwshiftregio's werd reeds geopperd. Al deze invullingen die aan het begrip 'regio' worden gegeven, geven uitdrukking aan een gebiedsgerichte bestuursvorm waarin gebiedsgericht overleg over bestuursniveaus heen en gebiedsgericht maatwerk centraal staan. In hun recente [Toekomstvisie op het lokaal & binnenlands bestuur in Vlaanderen \(2023\)](#) pleiten de professoren Derynck en Janssens ervoor om de referentieregio's (gekoppeld aan de vervoerregio's) uit te bouwen tot een onderhandelingsplatform tussen de Vlaamse overheid, lokale besturen en maatschappelijke organisaties in het omgevingsbeleid. Beleidsmatig kan er aldus over worden nagedacht om in de toekomst het instrument van een regiodeal in te bedden in een gebiedsgerichte samenwerkingsvorm zoals de referentieregio's. De transitie is volop aan de gang en kan ook kansen bieden aan het instrument van een regiodeal. We sluiten daarom geenszins uit dat regiodeals in een verdere toekomst onderhandeld en gesloten zouden kunnen worden binnen de gebiedswerking van deze regiostructuren, of zelfs dat dit op een gegeven moment beleidsmatig wenselijk zou kunnen zijn. Maar in dit verkennend onderzoek naar het instrument regiodeal wordt dit niet als premisse gehanteerd en ligt de focus op de contractuele benadering over bestuursniveaus heen. In samenspraak met de opdrachtgever is ervoor gekozen om het concept 'regio' eerder soepel in te vullen en af te bakenen tot minstens twee gemeenten (met dien verstande dat zij een regiodeal sluiten met steeds het Vlaams Gewest). Dit legt de focus op de contractbenadering en laat het instrument van de regiodeal in het kader van dit verkennend onderzoek voldoende open voor kleinere interbestuurlijke samenwerkingsverbanden. Indien uiteindelijk het instrument van de regiodeal geïmplementeerd zou worden, kan dan nog verder onderzocht en bekeken worden hoe de regiobenadering finaal zowel inhoudelijk als geografisch afgebakend wordt.

CASESTUDY

De toepassing van het instrument 'regiodeal' werd verkend aan de hand van concrete, bestaande interbestuurlijke samenwerkingen. Enerzijds werden de huidige uitdagingen uit de praktijk in kaart gebracht, en anderzijds werd de toepassing van het instrument regiodeal afgetoetst op realistische cases. Het gevoerde casestudy onderzoek bood een interessante inkijk in het lokale



- Omgaan met de verkokering binnen de (Vlaamse) administratie
- Aard en duurtijd van de overeenkomst
- Coördinatie en uitvoering van de regiodeal
- Voortraject regiodeal

JURIDISCH ONDERZOEK

De doelstelling van het juridisch onderzoek was het in kaart brengen van de juridische knelpunten en mogelijkheden van het instrument regiodeal en hiervoor oplossingen aan te reiken. De belangrijkste bevindingen kunnen als volgt worden samengevat.

De bestaande ruimtelijke instrumenten en de regiodeal zijn geen vervangers van elkaar, maar lijken eerder complementair. De potentiële meerwaarde van een regiodeal lijkt vooral te zitten in de interbestuurlijke en contractuele benadering om gezamenlijk regionale opgaves aan te pakken, te beslissen over de inzet van de gepaste instrumenten en de gezamenlijke financiering te bepalen. Belangrijke kanttekening: ook het succes van een regiodeal zal daarbij in belangrijke mate afhangen van de uitvoering daarvan die de daadwerkelijke inzet van andere ruimtelijke instrumenten behelst.

De contractuele uitwerking van een regiodeal vergt bijzondere aandacht in het licht van de publiekrechtelijke grenzen die worden gesteld aan de contractsvrijheid van contracterende besturen. Er moet oog zijn voor de toegewezen bevoegdheden van de optredende besturen, de veranderingsregel op basis waarvan contracterende besturen aangevane verbintenissen moeten kunnen bijsturen in functie van de wijzigende noodwendigheden van het algemeen belang, de discretionaire beoordelingsvrijheid die moet worden gevrijwaard in het kader van de ruimtelijke processen zoals RUP-procedures en vergunningsprocedures, en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het onderzoek wijst echter uit dat het algemeen contractenrecht voldoende mogelijkheden en flexibiliteit biedt om deze aspecten van een regiodeal contractueel te regelen. We denken aan inspanningsverbintenissen, wijzigings- en uittredingsbedingen, contractuele geschillenregelingen, opschortende en ontbindende bedingen, enz.

Een belangrijk uitgangspunt van de contractbenadering en het doelgebonden en realisatiegericht karakter van een regiodeal, is dat zij gestalte krijgt als een overeenkomst die verbindend is voor de partijen. De potentiële meerwaarde van het instrument zit hem ook in het verbindende en afdwingbare karakter van een regiodeal. Geen vrijblijvende afspraken of herenakkoord, maar afdwingbare verbintenissen waarop de partijen elkaar kunnen aanspreken. Dit kan worden verzekerd door dit zo te benoemen in een regiodeal en er duidelijke verbintenissen in op te nemen. Wel is het zo dat contracterende overheden voorzichtig moeten omspringen met het aangaan van afdwingbare verbintenissen ten aanzien van elkaar in aangelegenheden waarin zij beschikken over een discretionaire beoordelingsvrijheid binnen een procedureel kader met de nodige rechtswaarborgen. Te denken van aan procedures voor de opmaak van een RUP en vergunningsprocedures. Contracterende overheden mogen zich dan niet contractueel op voorhand tot een bepaald resultaat verbinden. Dit kan echter contractueel ondervangen worden met inspanningsverbintenissen, wijzigingsbedingen en het vermijden van schadebedingen.

Een belangrijk aandachts- en discussiepunt tijdens het onderzoek is de governance structuur van een regiodeal, zowel in de precontractuele fase (vóór het sluiten van de regiodeal) als in de contractuele fase (na het sluiten van de regiodeal).



opmaak van een regiodeal brengt naar de mening van het onderzoeksteam daarentegen geen verplichting mee om de mogelijke milieueffecten daarvan voorafgaandelijk te onderzoeken in een plan-MER.

Als overeenkomst zal een regiodeal geen rechtsgevolgen meebrengen voor derden die geen partij zijn bij de deal. Een regiodeal heeft geen verordenend karakter. Dit heeft als gevolg dat een regiodeal door derden alleen kan worden aangevochten bij de gewone rechter en wel alleen wanneer er sprake is van een absolute nietigheid, bv. een regiodeal die strijdt met de VCRO. Derden zouden de zogenaamde afsplitsbare rechtshandelingen die het sluiten van de regiodeal voorafgaan of erop volgen, wel afzonderlijk kunnen aanvechten bij de Raad van State.

Op zich kunnen besturen nu reeds onderling beleidsovereenkomsten sluiten en hierin gebiedsspecifieke en financiële afspraken vastleggen. Zij kunnen dit op basis van de algemene contractsvrijheid neergelegd in artikel 5.15 van het (nieuw) Burgerlijk Wetboek. Toch is een decretale omkadering nodig om de noodzakelijke inhoudelijke en procedurele randvoorwaarden vast te leggen van het instrument dat Vlaanderen voor ogen heeft, zoals de omschrijving, de minimale inhoud en het rechtskarakter van het instrument, de procedurele omkadering van de totstandkoming van de regiodeal, de minimale en/of maximale duur ervan, enz. Daarbij moet goed voor ogen gehouden worden dat aspecten die Vlaanderen uniform geregeld wil zien voor alle regiodeals, noodgedwongen regelgevend verankerd moeten worden.

Als afgeleide producten van het onderzoek werden de volgende producten opgemaakt en als bijlagen gevoegd bij huidig rapport:

- Een algemeen model van regiodeal;
- Een algemeen model van realisatieovereenkomst;
- Een voorstel van decretale verankering.

FINANCIËEL-ORGANISATORISCH ONDERZOEK

Het financieel-organisatorisch onderzoek bevatte drie onderdelen: een literatuuronderzoek, de uitwerking van de cofinanciering tussen partijen en de praktische toepassing van financiële verevening op de case Contrei (Kortrijk).

Uit de literatuurstudie bleek een toenemende nood aan gebiedsgericht werken en aangepaste instrumenten daarbij. Steeds meer studies rond de aanpak van omgevingsvraagstukken pleiten voor een bovenlokale benadering. In de praktijk wordt overigens meer en meer samengewerkt (vooral projectmatig en sectoraal), maar het ontbreekt aan harde (niet vrijblijvende) en geïntegreerde instrumenten. De regiodeals kunnen daaraan verhelpen, al leren we uit de literatuur dat nieuwe instrumenten alleen niet volstaan. De actuele omgevingsvraagstukken en de ambities in het BRV vragen ook een omslag in denken en doen. Om doorbraken te realiseren zoals de bouwshift is tijd nodig en overleg om te komen tot voldoende maturiteit en draagvlak.

Regiodeals dagen de lokale besturen uit om samen te werken over gemeentegrenzen heen, maar ook de organisatie van de Vlaamse overheid wordt uitgedaagd. Vooral het geïntegreerd samenwerken over sectoren heen is een drempel die moet overschreden. Zo'n bredere samenwerking over Vlaamse entiteiten heen, opent ook perspectief op meer financiële middelen.



Inspirerend uit Nederland is ook de betrokkenheid van private actoren in de Regiodeals, wat bijkomende mogelijkheden en middelen opent.

In Nederland wordt per legislatuur een financieringsenveloppe voor het Regio Deal programma vastgelegd. De omvang van deze middelen laat toe om ook op het terrein daadkrachtig op te treden.

Er moet ook een voldoende lange bestedingstermijn voor de middelen in de regiodeal voorzien worden.

Uit het opzetten van de agglomeratieprogramma's in Zwitserland bleek het van belang om zo maximaal mogelijk rekening te houden met bestaande regionale coalities.

BESLUIT

Zowel het juridisch en financieel verdiepend onderzoek als de casestudy bevestigen de potentiële meerwaarde van het instrument regiodeal ter verwezenlijking van ruimtelijke doelstellingen, maar hebben ook aangetoond dat er belangrijke randvoorwaarden vervuld dienen te zijn opdat deze potentiële meerwaarde ingelost zou worden. Vandaag kunnen verschillende bestuursniveaus onderling al gebiedsspecifieke afspraken maken over ruimtelijke keuzes en de inzet van de gepaste acties en maatregelen en desgevallend ook de financiering daarvan. Daarom is het belangrijk dat de regiodeal 'meer' doet of mogelijk maakt dan wat vandaag al het geval is. Hierbij is onder meer vereist dat er een duidelijke Vlaamse agenda voorhanden is, dat de regiodeal voldoende appellerend is voor gemeenten en dat er voldoende middelen ter beschikking zijn vanuit Vlaanderen om de BRV-doelstellingen via regiodeals na te streven. Verder rijzen vragen of alle ambities wel kunnen gerealiseerd worden aan de hand van regiodeal getrokken door alleen het beleidsdomein Omgeving, gelet op het multisectorale en complexe karakter van veel regionale opgaven. Een nieuw instrument betekent in ieder geval dat partijen er nog ervaring moeten rond opbouwen waardoor de regiodeal in de beginfase een koplopersinstrument zal zijn.



6	Financieel-organisatorisch onderzoek.....	112
6.1	Literatuuronderzoek	112
6.1.1	Geïntegreerde gebiedswerking	113
6.1.2	(Inter)bestuurlijke organisatie	117
6.1.3	Financiering en financiële verevening	122
6.1.4	Conclusies literatuuranalyse	133
6.2	Financiële verevening case Contrei	136
6.2.1	Inschatten van de te verevenen kosten	136
6.2.2	Cofinancieringsprincipe	137
6.2.3	Regionale verevening	138
6.2.4	Conclusies	138
6.3	Financiële regelingen in een regiodeal	139
6.3.1	Cofinanciering waarmaken	139
6.3.2	Randvoorwaarden bij cofinanciering en financiële verevening	143
6.3.3	Kansen vanuit private financiering	145
7	De Regio Deal in Nederland.....	146
	en Agglomeratieprogramma's in Zwitserland.....	146
7.1	De Regio Deal in Nederland	146
7.1.1	Aanleiding en doel van de Regio Deal in Nederland	146
7.1.2	Partijen en interbestuurlijke samenwerking binnen een Regio Deal in Nederland	147
7.1.3	Het juridisch kader van de Regio Deal in Nederland	148
7.1.4	Het financieringsprincipe in de Regio Deal in Nederland	152
7.1.5	Beperkingen of knelpunten bij het afsluiten en uitvoeren van de Regio Deals in Nederland	154
7.1.6	Vergelijking tussen de regiodeal in Vlaanderen en de Regio Deal in Nederland	154
7.1.7	Relevante inzichten voor de regiodeal in Vlaanderen	155
7.2	De Zwitserse Agglomeratieprogramma's	156
7.2.1	Achtergrond en bevoegdheden inzake ruimtelijke ordening in Zwitserland	157
7.2.2	Aanleiding en ontwikkeling van agglomeratieprogramma's in Zwitserland	157
7.2.3	Inhoud en werking van agglomeratieprogramma's in Zwitserland	157
7.2.4	Vergelijking tussen de regiodeal in Vlaanderen en de agglomeratieprogramma's in Zwitserland	158
7.2.5	Relevante inzichten voor de regiodeal in Vlaanderen	159
8	Reflecties en aanbevelingen.....	160
8.1	De regiodeal binnen de actuele debatten over lokaal en binnenlands bestuur	160
8.2	Potentiële meerwaarde, maar randvoorwaarden	160
8.3	Verhouding tot andere ruimtelijke instrumenten	162
8.4	Gewinning en een koplopersinstrument	162
8.5	Belang van het voortraject	163
8.6	Juridische omkadering	163
8.7	Uitdagingen op het vlak van cofinanciering	164
8.8	Vlaams project-eigenaarschap	165
8.9	Lokaal project-eigenaarschap	165
8.10	Privaat project-eigenaarschap?	166
8.11	Het belang van een goede governance	166
8.12	Duurtijd van een deal	167
9	Bijlagen	169
9.1	Juridische onderzoeksvragen	169
9.2	Algemeen model regiodeal	170
9.3	Algemeen model realisatieovereenkomst	171
9.4	Voorstel van decretale omkadering	172
9.5	Verslag interview met verantwoordelijke ambtenaren Regio Deals in Nederland op 27/04/2023	173
9.6	Verslag van de expertensessie op 21/09/2023	174



2 AFBAKENING VAN HET ONDERZOEK: UITGANGSPUNTEN EN DOELSTELLINGEN VAN DE REGIODEAL

Op basis van de hiervoor genoemde begripsomschrijving van de regiodeal en voor de afbakening van het onderzoek, stellen we vijf uitgangspunten en doelstellingen voor de regiodeal voorop:

- Interbestuurlijke samenwerking;
- Contractbenadering;
- Regioniveau;
- Doelgebonden en realisatiegericht;
- Cofinanciering.

2.1 INTERBESTUURLIJKE SAMENWERKING

Een regiodeal is een vorm van interbestuurlijke samenwerking.

Dit behelst vooreerst dat in ieder geval besturen betrokken zijn bij de regiodeal. Een regiodeal is nooit een vorm van louter private samenwerking.

Verder impliceert interbestuurlijke samenwerking dat er steeds verschillende bestuursniveaus betrokken zijn. In het kader van huidig onderzoek is de vereiste van interbestuurlijke samenwerking in het kader van de regiodeal verder als volgt ingevuld:

- Het Vlaams Gewest is steeds partij bij een regiodeal. Dit is logisch vanuit het opzet dat iedere regiodeal bijdraagt tot het bereiken van de doelstellingen van het BRV en gezien de financiering vanuit het Vlaams Gewest in een regiodeal.
- Gezien het regioniveau waarop een regiodeal betrekking heeft, is verder als uitgangspunt genomen dat minstens twee gemeenten deelnemen aan een regiodeal. Het mogen er meer zijn, maar niet minder. Een overeenkomst tussen het Vlaams Gewest en één gemeente is niet geschikt om regionale opgaves aan te pakken. Deelnemende gemeenten aan een regiodeal hoeven niet aangrenzend te zijn.
- Deelname van de provincie – of meerdere provincies – aan een regiodeal is optioneel. Dit wordt beschouwd als een mogelijkheid, maar geen vereiste.
- In samenspraak met de opdrachtgever is de keuze gemaakt om het (zuiver) interbestuurlijke karakter van de regiodeal voorop te stellen bij het uit te voeren onderzoek. Het onderzoek spitst zich toe op regiodeals die worden gesloten tussen partijen die over bevoegdheden beschikken in het kader van de ruimtelijke ordening, zoals plannen en vergunnen. Dit wil niet zeggen dat in het kader van huidig onderzoek de deur reeds bij voorbaat wordt gesloten voor een eventuele deelname van andere partijen aan een regiodeal zoals allerhande publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtspersonen of intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, maar dit wordt buiten de scope van het onderzoek gelaten en wordt dus niet verder onderzocht. Voor zover dergelijke partijen wel reeds betrokken zijn bij de geselecteerde cases waarin het instrument van de regiodeal wordt afgetoetst, werden deze



aard zou zijn.⁸ Nu de regiodeal net wel beoogt een volwaardige (beleids)overeenkomst te zijn, spreken we liever over een beleidsovereenkomst dan een beleidsconvenant.

2.3 REGIONIVEAU

De regiodeal is een instrument op regioniveau. Dit heeft gevolgen voor de betrokken partijen, die zoals we hoger hebben gezien steeds de betrokkenheid van het Vlaams Gewest en minstens twee gemeenten impliceren. Verder heeft dit ook gevolgen voor de geografische afbakening van de overeenkomst, die per definitie bovenlokaal is.

Dit uitgangspunt sluit geenszins uit dat ook lokale opgaven een plaats kunnen krijgen in een regiodeal, voor zover dit verzoenbaar is met de aanpak van de regionale opgaven. Uiteindelijk zal het instrument maar succesvol kunnen zijn voor zover gemeenten bereid zijn om in te stappen in een regiodeal. Dit impliceert dat gemeenten er voldoende uit moeten kunnen halen en ook hun eigen, lokale agenda's hierin een plaats moeten kunnen geven. Dit zal uiteraard het voorwerp van onderhandeling uitmaken.

2.4 DOELGEBONDEN EN REALISATIEGERICHT

De regiodeal is doelgebonden en realisatiegericht. Hieraan zijn meerdere facetten verbonden.

- Een belangrijk uitgangspunt van de regiodeal is dat zij moet bijdragen aan de strategische doelstellingen van het BRV en de operationele keuzes verankerd in de beleidskaders.
- Er worden in een regiodeal gebiedsspecifieke afspraken gemaakt. Gezien het regioniveau van de regiodeal en het uitgangspunt van interbestuurlijke samenwerking, overstijgen de gemaakte afspraken steeds het louter lokale niveau (waaronder wij begrijpen het niveau van slechts één gemeente) en worden de gebiedsspecifieke afspraken minstens gemaakt tussen het Vlaams Gewest en twee of meer gemeenten.
- Sluiten de BRV-focus en het gebiedsspecifieke karakter op regioniveau het nastreven van lokale doelstellingen in een regiodeal uit? Neen. Een regiodeal beoogt fundamenteel het gezamenlijk aanpakken door verschillende bestuursniveaus van bovenlokale of regionale opgaven, maar dit sluit niet dat ook lokale doelstellingen meegenomen kunnen worden op voorwaarde dat deze lokale doelstellingen niet ingaan tegen en geen afbreuk doen aan de nagestreefde doelstellingen op regioniveau en van het BRV. In het beste geval worden er synergiën gevonden tussen de Vlaamse en lokale ruimtelijke doelstellingen, nu dit gemeenten er meer toe zal aanzetten om in een regiodeal te stappen.
- De regiodeal is verder realisatiegericht. Het uiteindelijke doel van een regiodeal is dat de gemaakte gebiedsspecifieke afspraken ook daadwerkelijk worden gerealiseerd op het terrein. Het gaat niet louter over doelstellingen, maar ook over acties en resultaten. Dit zit ook vervat in het contractuele karakter van de regiodeal die verbindende verbintenissen vastlegt en geen vrijblijvende afspraken.
- De doelstellingen en beoogde realisaties op het terrein kunnen integraal en sectoroverschrijdend zijn, maar ook thematisch of sectoraal. Het is dus geen vereiste dat de benadering en aanpak integraal of sectoroverschrijdend zijn.

⁸ S. VERBEYST, *De beleidsovereenkomst in het omgevingsrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2022, 39.



2.5 COFINANCIERING

Tot slot is het principe van cofinanciering een essentieel laatste uitgangspunt. Dit betekent dat van iedere partij die deelneemt aan een regiodeal een financiële of andere inbreng wordt verwacht. Het is niet louter een subsidievehikel vanuit Vlaanderen, maar een vorm van cobestuur ook op financieel vlak.

De gevraagde inbreng van iedere partij bij een regiodeal hoeft niet per se de betaling van een geldsom te behelzen. Zo kan de cofinanciering door het Vlaams Gewest ook betrekking hebben op het detacheren van personeel bij de betrokken gemeenten, wat neerkomt op de financiering van capaciteitsondersteuning. De cofinanciering door de gemeenten kan betrekking hebben op het financieren van de eigen gemeentelijke RUP-processen. Hierover verder meer.

3 STRUCTUUR, PROCESVERLOOP EN PRODUCTEN VAN HET ONDERZOEK

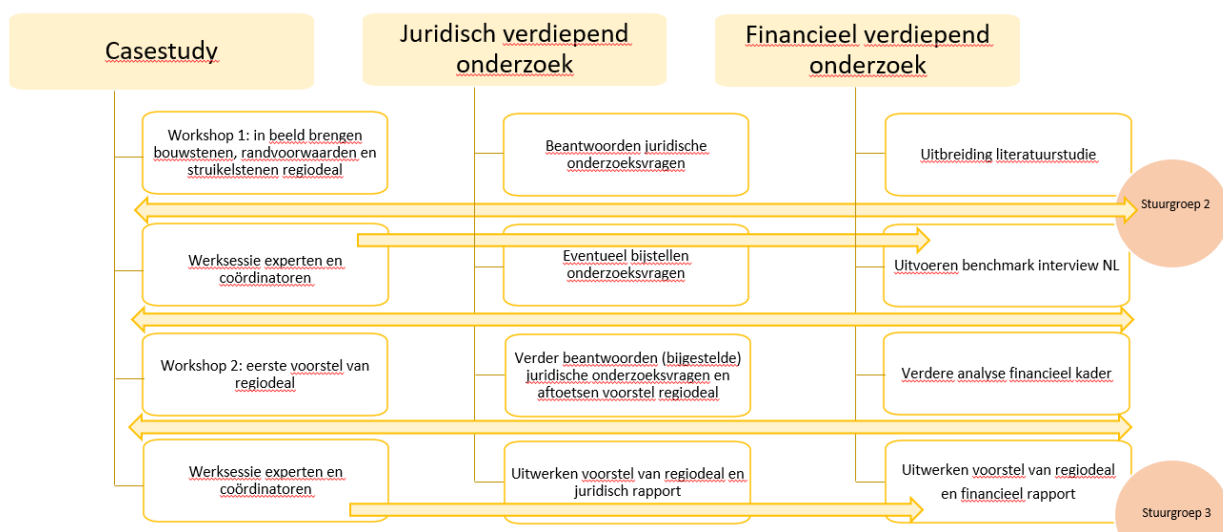
We kaderen achtereenvolgens de structuur van het gevoerde, multidisciplinaire onderzoek over de verschillende sporen en het procesverloop van het onderzoek.

3.1 STRUCTUUR VAN HET ONDERZOEK: MULTIDISCIPLINAIR ONDERZOEK OVER VERSCHILLENDE SPOREN

Het bestek van de opdracht voorziet in twee werkpakketten. Een eerste werkpakket heeft betrekking op de juridische en financieel-organisatorische onderzoeksvragen. Dit eerder theoretische luik van het onderzoek beoogt om de juridische en financieel-organisatorische randvoorwaarden van de regiodeal scherp te krijgen. Een tweede werkpakket is gericht op cocreatie aan de hand van concrete cases. Er werden drie lopende bestuurlijke samenwerkingstrajecten geselecteerd waarbinnen de regiodeal als potentieel instrument werd bevraagd en afgetoetst. Omwille van de verschillende aard van het onderzoek zijn beide werkpakketten op een gans andere wijze ingevuld. Het was daarbij noodzakelijk om deze werkpakketten voldoende op elkaar af te stemmen en voldoende wisselwerking tussen beide pakketten te garanderen.

Het eerste werkpakket bestaat uit twee deelsporen die beruften bij Schoups (juridische analyse) en IDEA Consult (financieel-organisatorische analyse). Het tweede werkpakket werd uitgevoerd door Atelier Romain (casestudy).

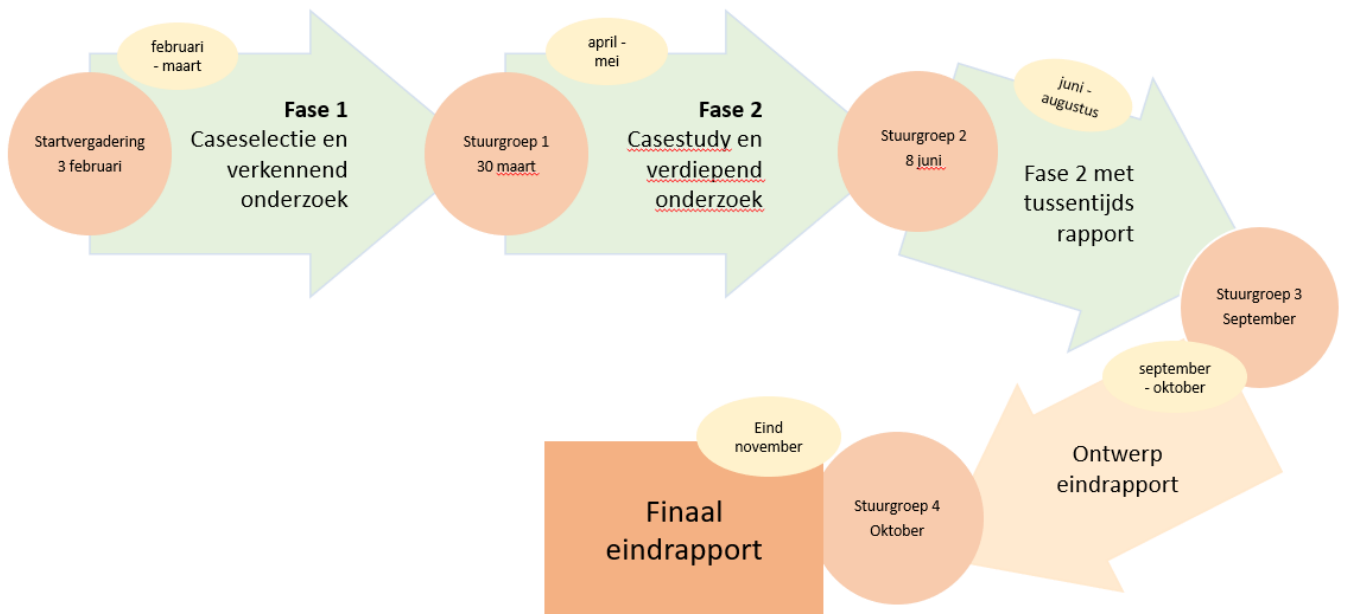
De drie sporen zijn in essentie deelprocessen waarbij de verschillende onderzoeksteams steeds informatie hebben uitgewisseld en in continue interactie stonden. Het projectteam (Schoups, Atelier Romain, IDEA Consult) heeft voor elk van deze sporen de eigen gespecialiseerde kennis en ervaring ingezet.



Figuur: verschillende sporen van het onderzoek



Het procesverloop van het onderzoek kan schematisch als volgt weergegeven worden:



Figuur: procesverloop van het onderzoek

3.3 PRODUCTEN VAN HET ONDERZOEK

Het eindrapport omvat:

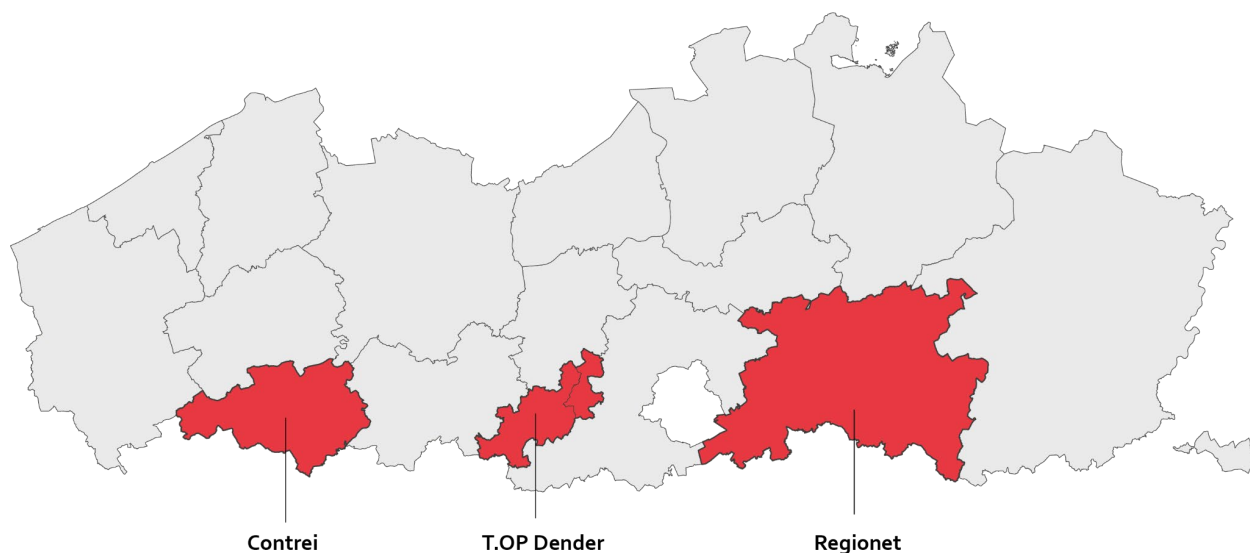
- Een juridische analyse van de onderzoeksvragen aan de hand van doctrine en rechtspraak en praktijkvoorbeelden binnen de brede Vlaamse context;
- Een financieel-organisatorische analyse van de financieringsopgave inclusief omzetting in verbintenissen in de regiodeal;
- Een beschrijving van het proces en de output van cocreatie met de opdrachtgever om te komen tot een concrete inhoudelijke toepassing van de regiodeal en juridisch-financiële omkadering (participatie in bestaande processen en/of werksessies) vanuit minimum drie cases;
- Aanbevelingen voor de toepassing van het instrument.

Drie afgeleide producten zijn:

- Een uitgewerkt algemeen model van regiodeal;
- Een uitgewerkt algemeen model van realisatieovereenkomst;
- Een voorstel van nieuwe of aanpassing van regelgevende teksten.

4.2.2 Geselecteerde cases

Onderstaande kaart biedt een overzicht van de ruimtelijke situering van de 3 cases. Daarnaast wordt ook elke case kort toegelicht.



Figuur: aanduiding cases

4.2.2.1 Case 1: Contrei

In 2018 lanceerde Leiedal samen met de lokale, provinciale en Vlaamse overheden de ruimtelijke visie voor de regio van Leie en Schelde onder de naam Contrei. De visie schetst een duurzaam toekomstbeeld van de regio als antwoord op belangrijke uitdagingen zoals het watersysteem, klimaat en energie, een geïntegreerde aanpak van mobiliteit en ruimtelijke ontwikkelingen, versterken van de open ruimte, etc.

Bij de ondertekening van de samenwerkingsovereenkomst engageerden de 13 steden en gemeenten van Zuid-West-Vlaanderen zich om de regionale uitdagingen aan te pakken door een doorstart te geven aan 8 regionale acties. Daarbij wordt rekening gehouden met de grote meerwaarde voor de regio, het belang voor de verschillende Vlaamse en lokale partners, de noodzaak tot geïntegreerde aanpak en samenwerking, de aandacht voor vernieuwende thema's en de focus op realisatiegerichtheid. Een 9^e regionale actie werd daar later aan toegevoegd: de bouwshift.⁹

Deze 9e regionale strategie zet in op het terugdringen van het bijkomend ruimtebeslag in de regio: de doelstelling stelt een maximaal bijkomend ruimtebeslag van 444 hectare voorop, terwijl het ruimtebeslagrisico in de regio op bijna 2.000 hectare wordt geschat. Daarnaast wordt er gewerkt aan de kwaliteit van de kernen en hoe er verdicht kan worden op strategische locaties. De regionale strategie werkt dit uit in 3 tools:

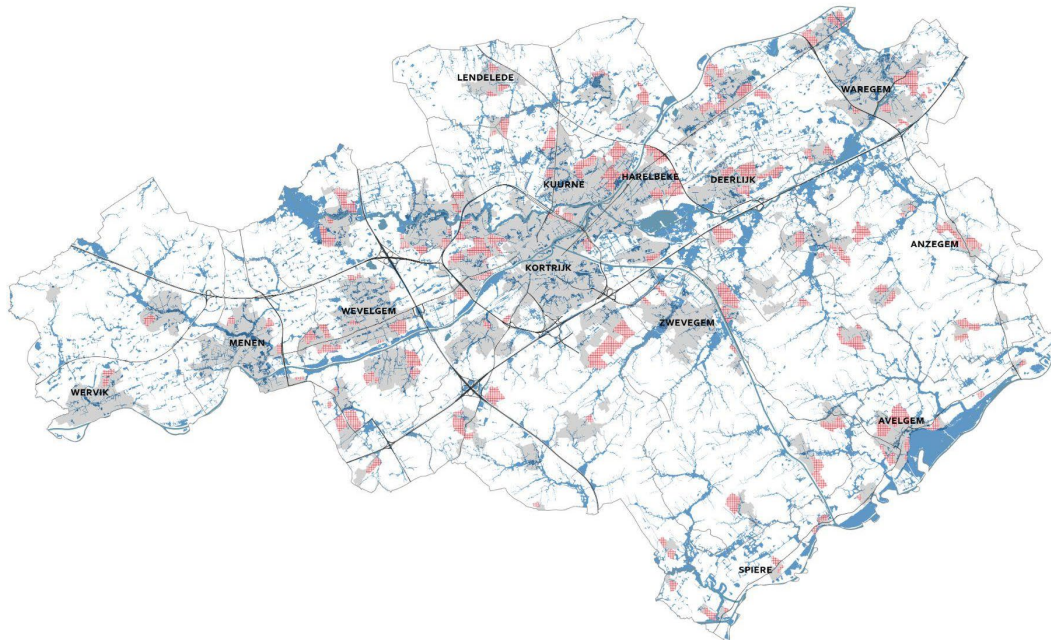
- De openruimtemaal die aantoont waar een beleid kan gevoerd worden om de open ruimte te beschermen en te versterken.
- Het gefaseerd en gecoördineerd schrappen van woonuitbreidingsgebieden (WUG's) en slecht gelegen woongebieden op basis van criteria, uitgewerkt in de zogenaamde ontwikkelingstrechter.

⁹ Website Leiedal.be/interbestuurlijkesamenwerking (augustus 2023)



- Een werkwijze om kernen te differentiëren in functie van kwalitatieve kernversterking.

Binnen deze studie werd onderzocht hoe het instrument regiodeal een meerwaarde kan zijn voor het juridisch beschermen van open ruimtegebieden aan de hand van een bestemmingswijziging van woonuitbreidingsgebied én deze in te richten in functie van landbouw, natuur en/of landschap.



Figuur: Kaart met aanduiding woonuitbreidingsgebieden en groengebieden binnen de regio Contrei.



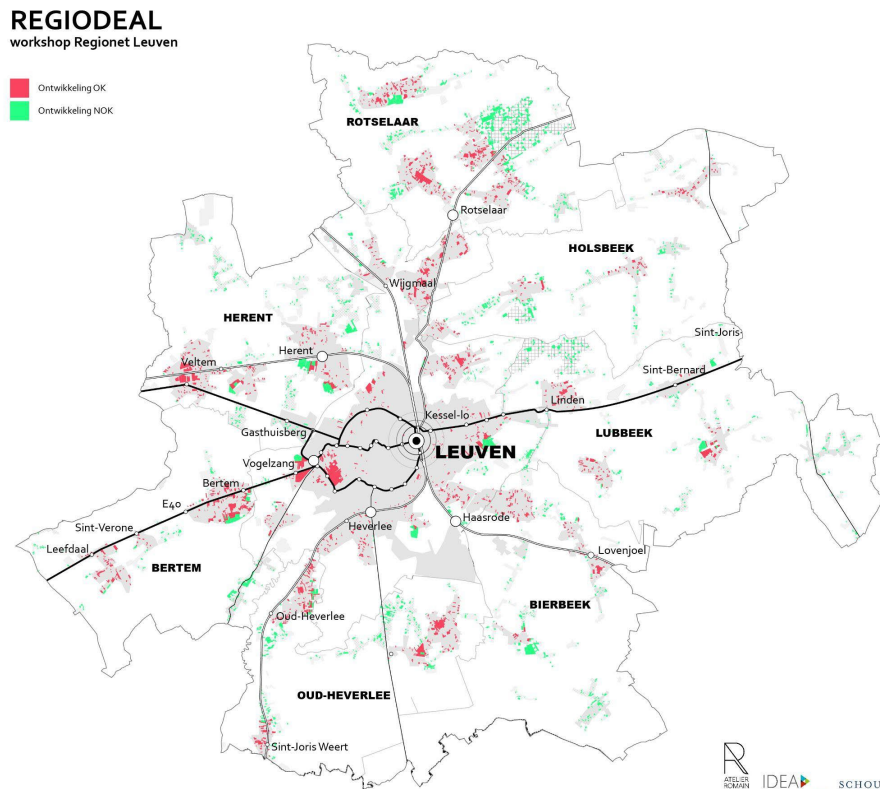
Figuur: Kaart met aanduiding woonuitbreidingsgebieden, waterlopen en overstromingsgevoelige gebieden binnen de regio Contrei.

4.2.2.2 Case 2: Stadsregio Leuven

Regionet Leuven is een strategisch project waarbinnen verschillende partners samenwerken aan een langetermijnvisie voor de regio. Het doel van Regionet Leuven in het algemeen, en het samenwerkingsverband rond de stadsregio Leuven in het bijzonder, is om zowel de mobiliteit als de ruimtelijke ordening te verduurzamen.

Het ruimtelijk en mobiliteitsraamwerk dat binnen Regionet Leuven werd uitgetekend blijft de basis waarop verder gewerkt wordt. De realisatie hiervan is echter een taak van de vervoerregio. De knooppunten in dat netwerk uitbouwen als toekomstbestendige en kwalitatieve woonomgevingen is een uitdaging waar alle betrokken lokale besturen verder aan willen werken. De ambitie is de nieuwe functies in de stads- en dorpskernen te concentreren en ontwikkelingen daarbuiten tegen te gaan (= bouwshift). Deze ambitie wordt gekoppeld aan de mobiliteitsopgave: het locatiebeleid en het bepalen van de ontwikkelingslocaties worden gelinkt aan hoogwaardige openbaar vervoersknopen en het openbaar vervoersnetwerk.

Binnen deze studie werd onderzocht hoe het instrument regiodeal een meerwaarde kan zijn voor het Herschikken van het Woonaanbod in functie van de gewenste openbaar vervoersstructuur.



Figuur: Evaluatie van het juridisch aanbod van de onbebouwde percelen volgens de visie Regionet (eigen bewerking) (Bron: kaart Atelier Romain, LDR advocaten en IDEA Consult - BRV Proeftuin Vlaams-Brabant, instrumenten als hefboom voor kernversterking).



4.3 METHODIEK WORKSHOPS

Voor elk van de cases werden 2 workshops georganiseerd. De workshops richtten zich naar de ambtenaren, schepenen en burgemeesters van de betrokken gemeenten, vertegenwoordiging van de respectievelijke provincies, alsook betrokken organisaties zoals bijvoorbeeld Intercommunales, De Lijn, NMBS, en Vlaamse Agentschappen zoals MOW, AWV, VLM, etc. De medewerking van de verschillende actoren aan de workshops was groot. Het toont het enthousiasme onder de lokale overheden om te komen tot interbestuurlijke realisaties, alsook het geloof in de meerwaarde die het instrument kan bieden binnen deze interbestuurlijke samenwerkingen. Onderstaande tabel biedt een overzicht van de aanwezige actoren op de verschillende workshops.

De workshops werden opgevat als een interactief gesprek waarbij een aantal thema's en stellingen werden geponeerd door het ontwerpteam. Opzet van de eerste workshop was de bouwstenen van een regiodeal af te toetsen.

- Kan iedereen zich scharen achter de ruimtelijke doelstelling?
- Wat kan de meerwaarde zijn van een regiodeal voor de specifieke case?
- Welke partijen dienen betrokken te worden bij een regiodeal?
- Hoe kijkt men naar cofinanciering?

Hierbij werd ter illustratie ook een vergelijking gemaakt met de toepassing van het instrument Regio Deal in Nederland.



Figuur: Visualisatie van de output van een workshop

Vanuit de input uit de eerste workshops en het juridisch en financieel-organisatorisch onderzoek, werd een ontwerp-regiodeal opgemaakt voor elk van de cases. Deze ontwerp-teksten werden tijdens de tweede workshop besproken met de aanwezigen.



*Omwille van de timing in het lopende traject T.OP Dender werden de gemeenten niet uitgenodigd op de eerste workshop.

4.4 RESULTATEN VAN DE CASESTUDY

Het tastbare resultaat van het casestudy onderzoek zijn de ontwerp teksten regiodeal voor elk van de cases. Daarnaast, en misschien wel belangrijker, leverden de workshops ook waardevolle inzichten op over de opportuniteiten alsook de hiermee gepaard gaande aandachtspunten en risico's bij de implementatie en uitwerking van het instrument. De voornaamste vaststellingen aangaande onze gesprekken met de lokale actoren hebben we thematisch opgedeeld onder juridische, financiële en organisatorische besognes.

4.4.1 Juridische vaststellingen

4.4.1.1 Interbestuurlijke samenwerking

De regiodeal is een kansrijk instrument om de samenwerking tussen verschillende bestuursniveaus te faciliteren en grensoverschrijdende uitdagingen aan te pakken. We denken daarbij aan het beschermen van open ruimte, ruimte voor water en het realiseren van hoogwaardige openbaar vervoersnetwerken.

Het uitgangspunt is een overeenkomst tussen (minstens) de Vlaamse overheid en minimaal twee gemeenten. Het instrument schakelt zich daarmee in binnen de regiovorming waar de Vlaamse overheid op aanstuurt, maar laat voldoende ruimte voor kleinere interbestuurlijke samenwerkingsverbanden. Er moet daarbij wel blijvend over gewaakt worden dat ruimtelijke problematieken op regionale schaal aangepakt worden en oplossingen dan ook over het lokale niveau heen worden gezocht. Afhankelijk van de specificiteit van de deal kunnen er extra partijen aan worden toegevoegd, zoals de provincie of extern verzelfstandigde agentschappen. Deelname van private spelers wordt niet bij voorbaat uitgesloten, maar maakte niet het voorwerp uit van het gevoerde onderzoek. Bijkomend moeten lokale overheden hun rol als beleidsmaker en vergunningverlener onpartijdig kunnen spelen.

4.4.1.2 Juridische verankering

Op vandaag kunnen de betrokken partijen in de drie cases enkel terugvallen op engagementsverklaringen, intenties met andere woorden. Men heeft weinig zicht en zekerheid over de effectieve uitvoering van hun gezamenlijke doelstellingen. Het instrument regiodeal wordt door de lokale overheden duidelijk als een kans gezien, om slagkracht te geven aan de huidige samenwerkingsverbanden, maar ook om bestaande engagementen juridisch te verankeren. Deze juridische zekerheid is cruciaal om lokaal draagvlak te creëren en de lokale politiek aan te zetten tot het nemen van de nodige beleidsbeslissingen (bv. het verankeren van beleidskeuzes in een beleidsplan).

Het juridisch verankeren van de engagementen betekent dat in de regiodeal, elke partij zich verbindt tot het nemen van bepaalde acties (en hier ook het nodige budget voor voorziet). In de praktijk blijkt het formuleren van deze verbintenissen echter niet vanzelfsprekend en een moeilijke evenwichtsoefening. Enerzijds mogen de acties niet (te) vrijblijvend worden geformuleerd zodat elke partij een duidelijk zicht heeft op verbintenissen die worden aangegaan. Anderzijds mogen de acties ook niet (te) gedetailleerd of stringent beschreven worden om nog voldoende flexibiliteit



te garanderen gedurende de uitvoering van de overeenkomst. Een bijkomend aandachtspunt hierbij is het waarborgen van de beleidsvrijheid van de betrokken overheden. Overheden beschikken vaak over een discretionaire bevoegdheid bij het uitvoeren van de aan hen toegewezen taken, zoals bij de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan of het verlenen van een vergunning. Ook in het kader van de regiodeal dient deze vrijheid verzekerd te blijven. Omwille hiervan wordt een regiodeal in principe opgevat als een geheel van inspanningsverbintenissen (tenzij uitdrukkelijk ander aangegeven wordt). Belangrijk hierbij is evenwel dat ook een inspanningsverbintenis juridisch afdwingbaar is.

Een regiodeal bevat zowel een gemeenschappelijk deel dat van toepassing is op alle partijen als een specifiek onderdeel per individuele partij. Zo kunnen enerzijds individuele bezorgdheden ondervangen worden en anderzijds specifieke engagementen benoemd worden per partij. Dit laat ons toe om in de deal maatwerk te bieden die nodig is om een regionale uitdaging met verschillende partijen aan te pakken.

4.4.1.3 Uitwerking in realisatieovereenkomsten

Realisatieovereenkomsten kunnen een interessant medium zijn om de moeilijke evenwichtsoefening qua formulering van verbintenissen te tackelen. Via realisatieovereenkomsten kunnen immers de acties zoals opgenomen in de regiodeal verder worden verfijnd. Het parallel opstellen van een realisatieovereenkomst aan de regiodeal, laat toe dat de actoren die belast zullen worden met de realisatie (bijvoorbeeld Vlaamse agentschappen) ook betrokken worden bij de opmaak van de regiodeal. Een dergelijke aanpak biedt de partijen een duidelijk zicht op de (financiële) engagementen die nodig zijn voor de realisatie van een bepaalde verbintenis uit de regiodeal. De realisatieovereenkomsten naderhand sluiten heeft dan weer het voordeel dat deze overeenkomsten gedetailleerder kunnen opgemaakt worden.

Het sluiten van realisatieovereenkomsten ter uitvoering van een regiodeal is een mogelijkheid, geen verplichting. De cases hebben aangetoond dat case per case specifiek bekeken moet worden of alle verbintenissen reeds vastgeklikt kunnen worden in een regiodeal, dan wel dat sommige aspecten beter nadere uitvoering krijgen in een realisatieovereenkomst.

4.4.2 Financiële vaststellingen

4.4.2.1 Cofinanciering en bundeling van krachten

Een van de hoofddoelstellingen van een regiodeal is het vastleggen van financiële afspraken tussen partijen. Uitgangspunt is een cofinanciering waarbij elke partij een financiële of andere bijdrage levert aan de realisatie van de opgenomen ambities. Cofinanciering wordt hier breder opgevat dan louter geldstromen, de inbreng van werkings- of personeelsmiddelen kan ook aanzien worden als een vorm van cofinanciering. De regiodeal biedt zo de kans om krachten en middelen te bundelen waardoor het ambitieniveau door interbestuurlijke samenwerking verhoogd kan worden.

Cofinanciering biedt ook kansen om de huidige manier van werken, waarbij interbestuurlijke samenwerkingen afhankelijk zijn van subsidies, open oproepen, lobbywerk bij ministers, etc. te institutionaliseren. Het opmaken van subsidiedossiers is voor lokale besturen tijdrovend zonder de garantie dat de middelen effectief zullen toegekend worden. De regiodeal wordt gezien als een interessant instrument om de verschillende geldstromen te kanaliseren. Dit vraagt wel de nodige politieke en ambtelijke doorzetting en vermoedelijk ook regelgevende aanpassingen. De financiële afhankelijkheid van individuele subsidiedossiers voor strategische projecten wordt op

die manier afgebouwd, wat ook zorgt dat de tijdsinvestering nodig voor het indienen van subsidiedossiers afneemt.

4.4.2 Verkokering binnen de administratie

Voor de financiering van de regiodeals wordt vanuit de Vlaamse Regering gesteund op bestaande fondsen (o.a. BRV-fonds). Vanuit de lokale overheden wordt echter aangegeven dat een grotere financiële inbreng vanuit de Vlaamse overheid - méér dan de financiële regeling die opgenomen is in het Instrumentendecreet - verwacht wordt met betrekking tot het compenseren van planschade. Er is nood aan een aanvulling van de middelen in het BRV-fonds om lokale overheden te overtuigen.

De cases tonen wederom aan dat heel wat ruimtelijke uitdagingen raakvlakken hebben binnen verschillende Vlaamse beleidsdomeinen, die worden aangestuurd door andere departementen, agentschappen en ministers. We denken aan ruimtelijke ordening, mobiliteit, landbouw, etc. Elk beleidsdomein beschikt daarbij over eigen budgetten. Dit betekent dat ook binnen de Vlaamse overheid afspraken gemaakt moeten worden over de onderlinge financiële verdeling, maar bijvoorbeeld ook over de uitvoering, etc. Een van de uitdagingen is dus om de huidige verkokering en de beperkte beschikbaarheid van financiële middelen binnen de Vlaamse administratie tegen te gaan.

Het is duidelijk dat de Vlaamse administratie niet met de opmaak van een regiodeal kan beginnen als ze onderling verdeeld is over de doelstellingen en financiering. Pleiten voor interbestuurlijke samenwerking is moeilijk als het huiswerk binnen de eigen bestuurslaag op tafel blijft liggen. Tijdens de workshops hebben de lokale actoren ons hier meermaals op gewezen, gebrekkige afstemming in de beleidsuitvoering op Vlaams niveau tast het draagvlak aan bij andere actoren. Een robuust voortraject kan deze problematiek ondervangen.

4.4.3 Organisatorische vaststellingen

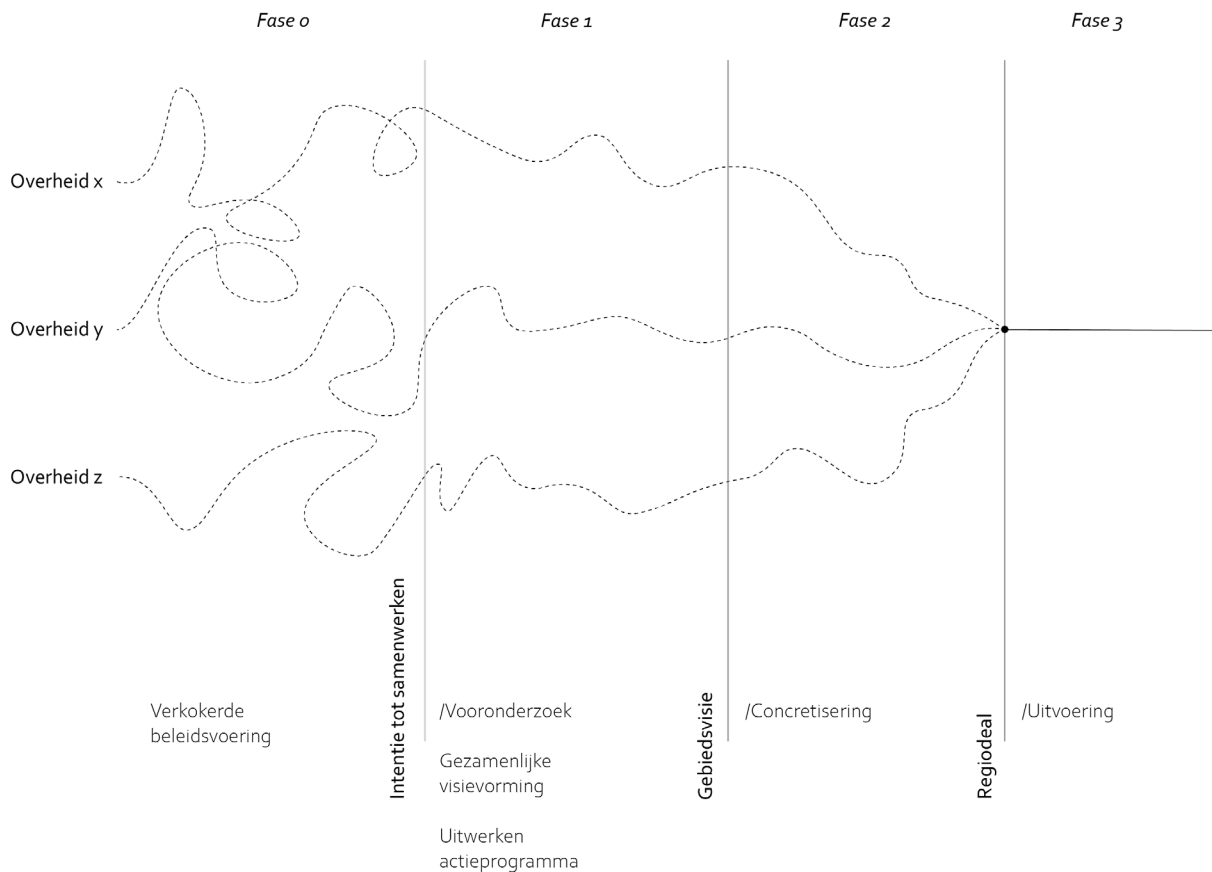
4.4.3.1 Aard en duurtijd van de overeenkomst

De engagementen die opgenomen worden in de overeenkomst zijn langlopend. De realisatie van de doelen en acties overstijgen vaak een legislatuur en de uitvoering ervan mag ook niet stilvallen op het einde van een bestuursperiode. Het is daarom cruciaal dat een regiodeal kan doorwerken over legislaturen heen. Problematisch hoeft dat niet te zijn, zolang een financieel evenwicht wordt gewaarborgd en de autofinancieringsmarge in het laatste jaar van de meerjarenplanning positief is, kan een bestuur engagementen aangaan op lange termijn. Het maakt wel dat er een duidelijke budgetraming van de acties opgenomen dient te worden binnen een regiodeal.

Mits een regiodeal tot doel heeft realisatiegericht te zijn, is het aangewezen om niet alleen de duurtijd van de deal af te bakenen, maar ook duidelijke termijnen te plakken op de uitvoering van de te realiseren acties, deze bakenen het tijdframe af waarbinnen de desbetreffende inspanning moet worden voltrokken. Het verduidelijkt de onderlinge verwachtingen en ondersteunt het daaraan gekoppeld vertrouwen.

De timing, van het onderhandelingsproces tot ondertekening, dient zich idealiter te integreren in de bestaande beleidscyclussen van de lokale overheden. Lokale verkiezingen kunnen immers vertragend werken. Dit geldt evenwel ook voor de Vlaamse overheid. Echter, zoals hoger aangegeven, kunnen complexe regionale opgaven niet steeds aangepakt worden binnen één beleidscyclus, zodat regiodeals ook over legislaturen heen moeten kunnen doorwerken.



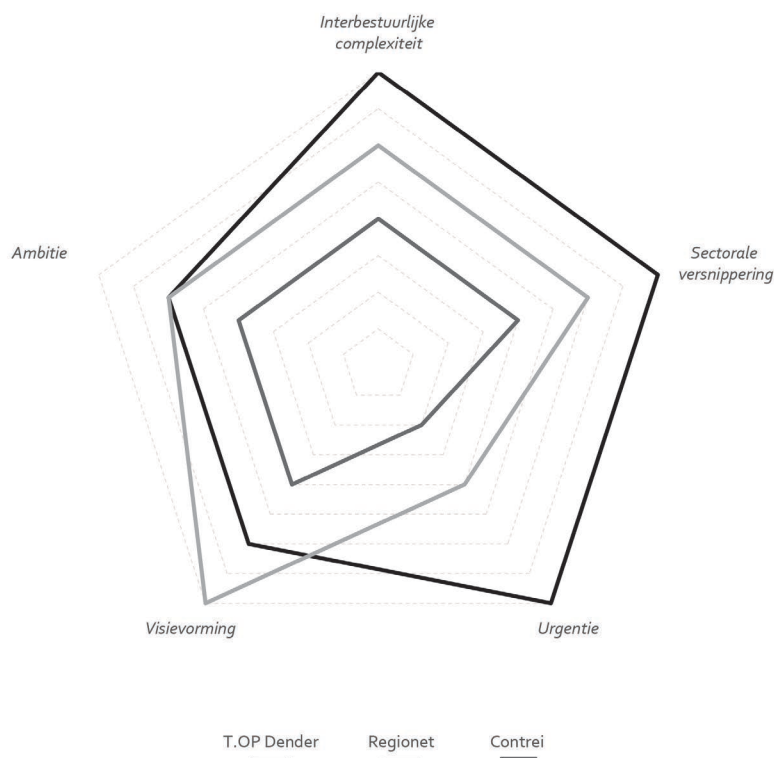


Figuur: schematische voorstelling aangaande de totstandkoming van een regiodeal

Het bepalen van de omvang en detailleringsgraad van het voortraject wordt sowieso een evenwichtsoefening. De regiodeal heeft tot doel om vlot en gezamenlijk resultaten op het terrein te verwezenlijken, in die zin is de regiodeal resultaatgericht. Een uitgebreid voortraject vraagt echter tijd en middelen die er juist voor kunnen zorgen dat processen langzaam vooruitgaan. Langs de andere kant kan een robuust voortraject er wel voor zorgen dat de effectieve deal en de daaraan gekoppelde onderhandeling vlotter verlopen, aangezien de onderlinge verwachtingen al duidelijk zijn en men een breed gedragen consensus heeft bereikt. Zelfs binnen onze cases, die we kunnen rekenen tot 'koplopers' in Vlaanderen wat ruimtelijke visie betreft, zaten we nog veraf van een consensus, het zet daarmee de moeilijkheid van zulk traject in de verf.

Hoewel geen *passe partout* bestaat van het ideale voortraject kunnen op basis van het caseonderzoek wel een aantal aandachtspunten benoemd worden. Het voortraject begint bij een intentie tot samenwerken tussen de verschillende overheden. Minstens moet op dat moment een gezamenlijke wil bestaan om tot een oplossing te komen en moet de urgentie om iets aan de problematiek te doen, erkent worden door de verschillende overheden. In de volgende stappen wordt gewerkt aan een gezamenlijke visie. Hiermee wordt niet zozeer een gebiedsvisie bedoeld maar wel een gezamenlijke visie op de doelstellingen, rolverdeling en de verdeling van de middelen. Het toetsen van de haalbaarheid moet een constante zijn tijdens de verschillende tussenstappen in het voortraject.





Hoe groter de oppervlakte van een polygoon hoe meer kansen er te grijpen zijn, maar ook hoe groter het welslagen van een deal. De potentie van het instrument wordt vooral afgewogen aan de hand van de gestelde ambitie, interbestuurlijke complexiteit en sectorale versnippering. Terwijl het welslagen van een deal vooral te maken heeft met de urgentie die er heerst en de vordering die er is in de opmaak van een gemeenschappelijke visie.

Vanuit dit kader kunnen we stellen dat een regiodeal voor een bijzonder complexe waterproblematiek, zoals we die ervaren in de case **T.OP Dender**, potentieel het meest interessant is. Niet alleen omdat er enorm veel actoren op verschillende bestuursniveaus zeggenschap hebben omtrent de gestelde uitdaging, ook de urgentie is pertinent en de ambitie (met het oog op meerwaardecreatie) is hoog. Een regiodeal zou in deze de noodzakelijke hefboom kunnen zijn om zo een project vlot te trekken.

Regionet Leuven scoort qua visievorming, ambitie, interbestuurlijke complexiteit en sectorale versnippering sterk. Het vormt op die manier een uitdagende case, echter voelen we de urgentie ontbreken zowel vanuit de hogere overheden als lokale besturen om hier echt werk van te maken en politiek gewicht in de schaal te leggen ter realisatie van de doelstellingen.

Contrei kent een relatieve eenvoudige probleemstelling, het zou op zich dan ook de gemakkelijkst te realiseren deal zijn, maar wat de visie betreft is het op dit moment nog niet helemaal duidelijk welke rol/invulling de WUG's in de toekomst juist zouden opnemen binnen het groenblauwe netwerk in de regio. Bovendien bestaat er nog drempelvrees om over te gaan tot actie bij bepaalde lokale besturen waardoor de gedeelde ambities in de regio op dit moment nog beperkt zijn. Daarnaast is er een groot gebrek aan urgentie vast te stellen, mede door het gecreëerde kader



Het juridisch literatuuronderzoek voorafgaand aan het verdiepend juridisch onderzoek, is gesteund op een onderzoek van de relevante regelgeving, rechtspraak en rechtsleer.

Voor wat betreft de regelgeving werd in het bijzonder gekeken naar het Burgerlijk Wetboek dat de basis vormt voor het algemeen geldende contractenrecht, en naar de relevante regelgeving inzake omgevingsbeleid en omgevingsrecht waarin de regiodeal als instrument zal worden ingezet (Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, Omgevingsvergunningsdecreet, Decreet Complexe Projecten). Verder werd ook rekening gehouden met bestaande regelingen voor beleidsovereenkomsten (Decreet Algemene Bepalingen Milieubeleid voor de Milieubeleidsovereenkomsten, Decreet Brownfieldconvenanten voor de Brownfieldconvenanten, Decreet Basisbereikbaarheid voor de Mobiliteitsconvenanten / samenwerkingsovereenkomsten, Decreet Integraal Handelsvestigingsbeleid voor de Handelsvestigingsconvenanten). Tot slot werd ook nagegaan of andere rechtsgronden of vormen van interbestuurlijke samenwerking relevant kunnen zijn of als inspiratie kunnen dienen (Decreet Lokaal Bestuur, Provinciedecreet, PPS-decreet, Decreet Landinrichting, strategische projecten en territoriale ontwikkelingsprogramma's). Voor de afbakening van het concept 'regio' in het kader van de beoogde regiodeal werd onder meer ook ingehaakt op het Regiodecreet en het Decreet Basisbereikbaarheid.

Voor wat betreft de rechtspraak is in het bijzonder de rechtspraak van de Raad van State van belang voor wat betreft het omgaan door besturen met hun discretionaire beoordelingsvrijheid wanneer zij contracteren en op het vlak van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Rechtspraak van gewone hoven en rechtbanken komt in mindere mate aan bod. Dit heeft vooral te maken met het feit dat er reeds uitgebreid onderzoek is gebeurd naar de inzet van de contractbenadering in het omgevingsbeleid door enerzijds Eubelius (2014) en anderzijds LDR (2016) in hun studies naar het instrument van convenanten en activiteitencontracten voor niet-agrarische activiteiten in agrarische gebouwen. Huidig onderzoek bouwt dan ook voort op deze reeds eerder uitgevoerde studies. Voor het onderzoek naar een eventuele plan-MER-plicht wordt voortgegaan op rechtspraak van het Europees Hof van Justitie en de Raad van State.

Rechtsleer werd ook uitgebreid geanalyseerd over de verschillende relevante topics en invalshoeken heen. We vermelden rechtsleer over convenanten en beleidsovereenkomsten, rechtsleer in het omgevingsrecht, rechtsleer over verbintenissen en overeenkomsten, rechtsleer over contracteren door de overheid en het snijpunt tussen publiekrecht en privaatrecht, rechtsleer over contracteren en de relatie met de discretionaire beoordelingsvrijheid van besturen, rechtsleer over de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, enz. Waar mogelijk en nuttig werd daarbij ook voortgegaan op eerder uitgevoerd onderzoek, zoals de studies van Eubelius (2014) en LDR (2016) naar het instrument van convenanten en activiteitencontracten voor niet-agrarische activiteiten in agrarische gebouwen. Een bijzondere vermelding moet ten slotte worden gemaakt voor het recente proefschrift van Steven Verbeyst uit 2022 over de beleidsovereenkomst in het omgevingsrecht. Het is evident dat uiterst recent doctoraal onderzoek naar de inzet van de beleidsovereenkomst in het omgevingsrecht heel relevant is voor dit onderzoek naar de regiodeal als een mogelijk nieuw instrument in het ruimtelijk beleid.

Tot slot werd in het kader van huidig onderzoek ook voortgegaan op bestaande literatuur over de Regio Deal in Nederland en de agglomeratieprogramma's in Zwitserland.

Op basis van dit literatuuronderzoek werd uiteindelijk een lijst met juridische onderzoeksvragen afgebakend, in samenspraak met de opdrachtgever. Deze lijst was enerzijds het uitgangspunt voor



Privaatrechtelijk werden de mogelijkheden onderzocht voor besturen om het sluiten van overeenkomsten in te zetten bij het voeren van hun beleid binnen de grenzen gesteld door het Burgerlijk Wetboek en het algemeen geldende contractenrecht. Daarbij werd gekeken naar de mogelijke rechtsgrond voor een regiodeal, de contractspartijen en hun bevoegde organen om contractueel op te treden, de fase van onderhandeling en totstandkoming van een regiodeal, de geldigheidsvereisten van (beleids)overeenkomsten, het onderscheid tussen resultaats- en inspanningsverbintenissen, het afdwingbaar karakter van beleidsovereenkomsten en de contractuele mogelijkheden om de erin opgenomen verbintenissen af te dwingen, de contractuele mogelijkheden van partijen om aangegane verbintenissen te wijzigen of op te zeggen, de duur van de regiodeal, de mogelijkheden van partijen om toe te treden tot een regiodeal of eruit te treden, en de wijze van beëindiging van een beleidsovereenkomst. Het onderzoek heeft ook aandacht besteed aan de doorwerking van beleidsovereenkomsten naar derden. Daarbij werd nagegaan of een regiodeal tussen besturen rechtsgevolgen kan meebrengen voor derden, of een regiodeal openbaar gemaakt dient te worden en of derden een regiodeal - of een afsplitsbare rechtshandeling die eraan voorafgaat of erop volgt - zouden kunnen aanvechten en bij welke rechterlijke instantie.

Tijdens het onderzoek zijn ook specifieke onderzoeksvragen en aandachtspunten gerezen die verder werden meegenomen in het verdiepend juridisch onderzoek. Te vermelden zijn de vraag naar de betrokkenheid van verschillende instanties op Vlaams niveau zelf en hoe daarmee om te gaan bij de onderhandeling en ondertekening van een regiodeal (eventueel verschillende Ministers en beleidsdomeinen met daaronder ook verschillende agentschappen, maar ook bijvoorbeeld De Lijn), de omkadering van het precontractuele voortraject van een regiodeal en hoe de verschillende betrokken instanties en hun agenda's daarin een plaats te geven, en de mogelijke rol van realisatieovereenkomsten in uitvoering van een regiodeal en de mogelijke partijen daarbij en inhoud daarvan.

Verder werd juridisch ook gekeken naar de Regio Deals in Nederland en de agglomeratieprogramma's in Zwitserland. Daarbij werd gefocust op de raak- en verschilpunten met de beoogde regiodeal in Vlaanderen, en welke leringen getrokken kunnen worden uit deze Nederlandse en Zwitserse voorbeelden.

Op basis van de bevindingen van het juridisch verdiepend onderzoek en de ontwerpen van regiodeals die werden opgemaakt ten behoeve van de geselecteerde cases van de casestudy, heeft het onderzoeksteam een aanzet gedaan van algemeen model van een regiodeal. Dit model is opgenomen als bijlage bij huidig rapport.

Tevens werd op basis van het gevoerde onderzoek nagegaan of een decretale rechtsgrond voor de regiodeal vereist of aangewezen is, en wat desgevallend best decretaal geregeld wordt. Er worden concrete suggesties gedaan voor een decretaal ingrijpen.

5.2.3 Fase eindrapport

Op basis van de input van de opdrachtgever en de stuurgroep tijdens de derde stuurgroep werden de juridische onderzoeksbevindingen en het algemeen model van regiodeal verder gefinaliseerd. In deze fase werden ook concrete voorstellen gedaan voor decretale initiatieven ten behoeve van de implementatie van de regiodeal. Ook werden in deze fase juridische en meer algemene beleidsaanbevelingen geformuleerd. Dit alles heeft het voorwerp uitgemaakt van een ontwerp van



principes van het Regiodecreet aanvragen en verkrijgen.¹⁶ Het Regiodecreet voorziet ook uitdrukkelijk in een rechtsgrond voor supraregionale samenwerking over de referentieregio's heen.

Verder is het uitdrukkelijk de bedoeling dat ook de Vlaamse regionale samenwerkingsverbanden worden afgestemd op de referentieregio's.¹⁷ In samenspraak met de lokale besturen wil de Vlaamse Regering toewerken naar referentieregio's waarbinnen alle vormen van intergemeentelijke en bovenlokale samenwerking kunnen plaatsvinden.¹⁸

In hun recente [Toekomstvisie op het lokaal & binnenlands bestuur in Vlaanderen \(2023\)](#) pleiten professoren Derynck en Janssens er sterk voor om in het Vlaamse beleid meer gebiedsgericht te werken en hiervoor voort te bouwen op de schaal van de referentieregio's, in het bijzonder ook in het omgevingsbeleid:

*“Uit de tabel en uit de vele gesprekken met Vlaamse ambtenaren leiden we af dat **de nood om gebiedsgericht te werken toeneemt en in alle onderdelen van de Vlaamse overheid merkbaar is.** Dat is een steeds belangrijker deel van de organisatie van de Vlaamse overheid. Die toename komt vanuit het aanvoelen dat algemene beleidsprogramma's te generiek zijn en een aanpak op maat van de verschillende gebieden in Vlaanderen nodig is. Die vraag komt ook van onderuit: van maatschappelijke organisaties, van lokale besturen, van provinciebesturen en van samenwerkingsverbanden op gebiedsniveau. De realisatie van Vlaamse doelstellingen vereist onderhandelingen met lokale besturen, maatschappelijke organisaties en bedrijven om tot uitvoering te komen.*

(...)

*Een belangrijke vaststelling is dat de nood aan dergelijk gebiedsgericht overleg en aan gebiedsgericht maatwerk nu in nagenoeg alle beleidsdomeinen aanwezig is, zowel voor grondgebonden als voor persoonsgebonden materies. Dat heeft in al die domeinen in **de laatste jaren tot een reeks initiatieven geleid**, zoals het kader hierboven aantoont. De gegroeide nood zien we **zeker voor het omgevingsbeleid**: op het vlak van ruimtelijke ontwikkeling is de nood aan gebiedsgericht overleg en maatwerk duidelijk. Programma's zoals dat voor de Gentse Kanaalzone of voor de Kleine Nete zijn daarvan illustraties, net als het Toekomstverbond in Antwerpen en het Ventilusproject in West-Vlaanderen. Soms gaat het om programma's die meer dan 10 tot meer dan 20 jaar lopen.*

(...)

*Afstemming van schalen is zeker nuttig, maar het is nog een te beperkte insteek. Harmonisatie van gebiedsindelingen leidt niet automatisch tot een betere inhoudelijke afstemming oftot een meer geïntegreerde visie en uitvoering. In de toekomstvisie, die we hieronder uitwerken, stellen we voor om **de referentieregio's niet alleen te gebruiken voor technische afstemming van gebieden, maar om ze uit te bouwen tot een onderhandelingsplatform tussen de Vlaamse overheid, lokale besturen en maatschappelijke organisaties**, minstens al voor de maatschappelijke opgaven in het omgevingsbeleid (bouwshift en wonen, mobiliteitsomslag, energietransitie, blauwgroene netwerken,*

¹⁶ Dit is geregeld in artikel 7, § 2 Regiodecreet.

¹⁷ VI.Parl., Parl.St., Memorie van toelichting, 1446 (2022-2023), nr. 1, 3.

¹⁸ VI.Parl., Parl.St., Memorie van toelichting, 1446 (2022-2023), nr. 1, 4.

5.3.2.1 Ruimtelijke beleidsplannen

De ruimtelijke beleidsplannen hebben enkele intrinsieke beperkingen die hen op zichzelf alleen niet geschikt maken om de afgebakende uitgangspunten en doelstellingen mogelijk te maken.

Op de eerste plaats is het vanzelfsprekend zo dat ruimtelijke beleidsplannen in essentie “*het kader aangeven voor de gewenste ruimtelijke ontwikkeling*” aan de hand van strategische visies en beleidskaders en daarbij erop gericht zijn om “*samenhang te brengen in de voorbereiding, de vaststelling en de uitvoering van beslissingen in de ruimtelijke ordening*”.²⁹ Daaraan gekoppeld is het zo dat geen van de onderdelen van een ruimtelijk beleidsplan verordenende kracht heeft.³⁰ Dit alles maakt dat ruimtelijke beleidsplannen noodgedwongen nadere uitvoering moeten krijgen in ruimtelijke uitvoeringsplannen om te komen tot verordenende planvoorschriften en in principe ook niet rechtstreeks³¹ doorwerken als toetsingskader voor omgevingsvergunningsaanvragen. Zo kan een ruimtelijk beleidsplan zelf een bestemmingsgebied niet herbestemmen. Dit vergt de opmaak van een RUP. De doorwerking van ruimtelijke beleidsplannen kent dus haar beperkingen: zij geven de gewenste ruimtelijke ontwikkeling aan en vormen hiervoor het kader, maar dit dient nadien verder uitgevoerd te worden aan de hand van ruimtelijke uitvoeringsplannen en vergunningverlening. Ook om deze reden kan een ruimtelijk beleidsplan nooit op zichzelf een afdoende instrument zijn om de doelstellingen van het BRV en gebiedsspecifieke en realisatiegerichte afspraken hierover te verwezenlijken: het BRV als dusdanig – of een ruimtelijk beleidsplan op een lager niveau – behoeft sowieso verdere uitvoering in verordenende en verbindende voorschriften en beslissingen.

Verder is het aspect van de interbestuurlijke samenwerking en contractbenadering minder aanwezig. Klassiek worden ruimtelijke beleidsplannen opgemaakt op gewestelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau.³² Intergemeentelijke ruimtelijke beleidsplannen zijn mogelijk,³³ maar geen interbestuurlijke ruimtelijke beleidsplannen over de bestuursniveaus heen. Hoewel er tijdens het opmaakproces van een ruimtelijk beleidsplan wel overleg plaatsvindt tussen de verschillende bestuursniveaus, kan dit moeilijk gezien worden als interbestuurlijke samenwerking op voet van gelijkheid. Het feit dat een ander bestuursniveau haar input mag geven tijdens de opmaak van een ruimtelijk beleidsplan, betekent ook nog niet dat er onderhandelingen gevoerd worden tussen gelijke partners die gezamenlijk nadenken over hoe het ruimtelijk beleid geïmplementeerd kan worden en waarbij zij wederzijdse verbintenissen daartoe opnemen. Er is dus geen sprake van een contractbenadering.

Wel is het zo dat de verhouding tussen de ruimtelijke beleidsplannen op de verschillende bestuursniveaus minder hiërarchisch is dan voorheen bij de ruimtelijke structuurplannen. De regelgeving bepaalt hierover alleen dat ieder ruimtelijk beleidsplan moet aangeven “*hoe het zich verhoudt tot de ruimtelijke beleidsplannen van de andere niveaus*”.³⁴ Er is meer flexibiliteit over wat geregeld wordt op welk bestuursniveau op basis van onderling overleg. Zo bevat het BRV geen bindende taakstellingen meer voor de lagere overheden (in tegenstelling tot het RSV), en wordt er meer aangegeven in een geest van partnerschap wat de verwachtingen zijn van de andere bestuursniveaus. Ook kan er beperkt worden afgeweken van een hoger ruimtelijk

²⁹ Artikel 2.1.1, § 1, eerste alinea VCRO.

³⁰ Artikel 2.1.2, § 1 VCRO.

³¹ Onrechtstreeks zijn er onder bepaalde voorwaarden wel mogelijkheden hiertoe als een zogenaamde beleidsmatig gewenste ontwikkeling (BGO). Er is echter geen verplichting voor de vergunningverlenende overheid om een BGO toe te passen bij de beoordeling van een omgevingsvergunningsaanvraag.

³² Artikel 2.1.1, § 2, eerste alinea VCRO.

³³ Artikel 2.1.1, § 2, tweede alinea VCRO.

³⁴ Artikel 2.1.1, § 3, eerste alinea VCRO.



Niettemin volstaan ruimtelijke uitvoeringsplannen op zichzelf evenmin om de beoogde uitgangspunten en doelstellingen van de regiodeal vorm te geven.

Vooreerst worden ruimtelijke uitvoeringsplannen in belangrijke mate nog gekenmerkt door een klassieke publiekrechtelijke ("top down") aanpak waarbij één bestuursniveau de knuppel vasthoudt en anders bestuursniveaus hoogstens geraadpleegd worden tijdens het opmaakproces. Dit is klassiek geen vorm van interbestuurlijke samenwerking waarbij verschillende bestuursniveaus gebiedsspecifieke afspraken vastleggen op basis van onderhandelingen: één bestuursniveau legt verordenende voorschriften vast waarover andere bestuursniveaus – net zoals het betrokken publiek – voorafgaandelijk hun mening kunnen geven maar waarover als dusdanig niet onderhandeld wordt. Een andere uiting van deze klassieke benadering is het bestuurlijk toezicht dat de hogere overheden uitoefenen op de ruimtelijke uitvoeringsplannen van lagere overheden.⁴²

Dit moet wel gerelativeerd worden in het licht van de rechtsgrond tot delegatie van de planningsbevoegdheid in artikel 2.2.2, § 2 VCRO dat als volgt luidt:

"§ 2. Een planningsniveau kan een planningsbevoegdheid delegeren aan een ander planningsniveau.

De delegatie, vermeld in het eerste lid, wordt verleend door de Vlaamse Regering, de deputatie, respectievelijk het college van burgemeester en schepenen. Ze wordt schriftelijk gegeven, uiterlijk op of naar aanleiding van de plenaire vergadering of de adviesvraag over het voorontwerp van plan waarvoor de delegatie vereist is. Het delegatiebesluit bevat een omschrijving van het te plannen onderwerp en van het gebied waarop het plan of planonderdeel betrekking heeft.

De delegatie kan gecombineerd worden met een instemming als vermeld in artikel 2.2.12, § 1, derde lid, of artikel 2.2.18, § 1, derde lid.

Bij het verlenen van de delegatie, vermeld in het eerste lid, kunnen de planningsniveaus afspraken maken over de verdeling van de kosten die verbonden zijn aan de opmaak van het ruimtelijk uitvoeringsplan en van financiële lasten of opbrengsten ten gevolge van de planschadevergoeding of de planbatenhoeffing die in voorkomend geval uit het ruimtelijk uitvoeringsplan zal ontstaan. In voorkomend geval kan daarbij worden afgeweken van artikel 2.6.17, § 3, eerste lid, 2^o tot en met 5^o.

De delegatie, vermeld in het eerste lid, vervalt vanaf de inwerkingtreding van het ruimtelijk uitvoeringsplan.

De principieel bevoegde planningsniveaus kunnen het in werking getreden ruimtelijk uitvoeringsplan later geheel of gedeeltelijk vervangen binnen hun eigen planningsbevoegdheden. In voorkomend geval wordt daarbij het beginsel dat lagere ruimtelijke uitvoeringsplannen niet mogen afwijken van hogere uitvoeringsplannen als vermeld in artikel 2.2.12, § 1, derde lid, en artikel 2.2.18, § 1, derde lid, buiten toepassing gelaten."

De bestuursniveaus hebben dus wel de mogelijkheid om hun planningsbevoegdheid te delegeren aan een ander bestuursniveau én daarbij ook afspraken te maken over de mogelijkheid om af te

⁴² Artikelen 2.2.16 en 2.2.23 VCRO.



verlenen, is het evident dat een RUP niet volstaat en dat er tussen partijen – in het kader van een regiodeal – ook andere afspraken zullen moeten worden gemaakt op projectniveau.

Eigenlijk zit dit ook reeds ingebakken in de VCRO zelf, meer bepaald in artikel 2.2.5, § 2, tweede alinea VCRO dat als volgt bepaalt:

“Voorafgaandelijk aan of gelijktijdig met de beslissing over het ruimtelijk uitvoeringsplan kan de bevoegde overheid overeenkomsten met publiekrechtelijke rechtspersonen, met privaatrechtelijke rechtspersonen of met natuurlijke personen afsluiten om het ruimtelijk uitvoeringsplan te kunnen realiseren.”

De VCRO voorziet dus uitdrukkelijk reeds in de mogelijkheid voor de bevoegde planoverheid om voorafgaand aan of gelijktijdig met de beslissing over het RUP de nodige overeenkomsten te sluiten met rechtspersonen of natuurlijke personen die nodig zijn om dit RUP te kunnen realiseren. Dit bevestigt impliciet dat niet alles steeds in een RUP geregeld kan worden om de beoogde doelstellingen te realiseren en dat het hiervoor noodzakelijk kan zijn om met bepaalde personen de nodige overeenkomsten te sluiten opdat het RUP gerealiseerd kan worden. De beoogde regiodeal beantwoordt hieraan.

Deze benadering zit verder ook vervat in artikel 2.2.6, § 1, vierde alinea, 2° VCRO, op basis waarvan stedenbouwkundige voorschriften van een RUP kunnen bepalen dat de uitvoering ervan afhankelijk is van de vaststelling of uitvoering van een instrument van het Decreet Landinrichting indien dit ingezet wordt via een inrichtingsnota vermeld in artikel 4.2.1 van dat decreet en op voorwaarde dat deze inrichtingsnota deel uitmaakt van het RUP. Zo kan bijvoorbeeld de uitvoering van een RUP-voorschrift afhankelijk gesteld worden van of gekoppeld worden aan maatregelen uit het Decreet Landinrichting zoals een vrijwillige herverkaveling, het sluiten van beheersovereenkomsten of het vestigen van erfdienstbaarheden van openbaar nut. De insteek is vergelijkbaar: er wordt mogelijk gemaakt om de opmaak van een RUP te koppelen aan andere acties of instrumenten die noodzakelijk of wenselijk worden geacht maar die als dusdanig niet door het RUP zelf verwezenlijkt kunnen worden.

Dit bevestigt dus enerzijds het opzet van de regiodeal en de noodzaak aan een ‘instrumentenmix’ ten behoeve van het ruimtelijk beleid (en de nodige contractuele afspraken daarover). Anderzijds zou men op basis hiervan de echte noodzaak aan een nieuw instrument als de regiodeal ook kunnen relativeren, omdat er op basis van de VCRO en het Decreet Landinrichting (zie ook verder) dus al wel reeds een zeker kader bestaat om interbestuurlijke overeenkomsten te sluiten gekoppeld aan herbestemming (via een RUP) en eventuele inrichtingsmaatregelen uit het Decreet Landinrichting. Verder zullen we echter zien dat het Decreet Landinrichting o.i. niet volledig beantwoordt aan de doelstellingen en uitgangspunten van de regiodeal.

Ruimtelijke uitvoeringsplannen zullen dus ongetwijfeld een essentiële rol spelen bij het realiseren van de ambities van het BRV, maar zijn op zichzelf ook geen afdoende instrument.

5.3.2.3 Stedenbouwkundige verordeningen

Voor wat betreft stedenbouwkundige verordeningen kunnen wij redelijk kort zijn. Stedenbouwkundige verordeningen bevatten verordenende inrichtings- en beheersvoorschriften, maar kunnen daarentegen geen bestemmingsvoorschriften bevatten zoals ruimtelijke uitvoeringsplannen.⁴⁵ Alleen stedenbouwkundige voorschriften in een RUP ressorteren op elk moment onder een categorie of een subcategorie van gebiedsaanduiding in de zin van artikel 2.2.6, § 2 VCRO. Nu een belangrijke doelstelling van de beoogde regiodeal erin bestaat om de

⁴⁵ Artikel 2.3.1 VCRO.



strategische doelstellingen van het BRV en de operationele keuzes in de Vlaamse beleidskaders te realiseren, wat bijvoorbeeld voor de beoogde vermindering van het bijkomend ruimtebeslag en de verwezenlijking van de bouwshift noodgedwongen de nodige herbestemmingsingrepen zal meebrengen, kan deze doelstelling niet gerealiseerd worden met stedenbouwkundige verordeningen. Logischerwijs kan een stedenbouwkundige verordening ook niet afwijken van een RUP. De intrinsieke inhoudelijke beperking eigen aan ruimtelijke uitvoeringsplannen, geldt dus des te meer voor stedenbouwkundige verordeningen en maakt deze des te meer ongeschikt om de beoogde doelstellingen te verwezenlijken. Hoewel dus zeker niet uit te sluiten valt dat een regiodeal afspraken zou kunnen bevatten over de opmaak of herziening van een stedenbouwkundige verordening, kan een stedenbouwkundige verordening alleen de beoogde doelstellingen niet verwezenlijken voor zover ook andere acties of instrumenten nodig of wenselijk zijn om de beoogde doelstellingen te realiseren en die niet vastgesteld kunnen worden in een stedenbouwkundige verordening.

Verder gaan stedenbouwkundige verordeningen ook niet uit van een benadering op grond van interbestuurlijke samenwerking en contractonderhandelingen. Integendeel wordt tijdens de opmaak van een stedenbouwkundige verordening in veel mindere mate dan bij ruimtelijke uitvoeringsplannen advies gevraagd aan andere bestuursniveaus en zijn stedenbouwkundige verordeningen onderworpen aan het klassieke bestuurlijke toezicht van de hogere overheden.⁴⁶

Om al deze redenen moet worden besloten dat stedenbouwkundige verordeningen op zichzelf geen afdoende en geschikt instrument zijn om de beoogde doelstellingen van de regiodeal te realiseren.

5.3.2.4 Omgevingsvergunningen

Ook over het instrument van de omgevingsvergunning kunnen wij kort zijn.

Omgevingsvergunningen worden door de bevoegde vergunningverlenende overheid verleend of geweigerd na indiening van een aanvraag door een initiatiefnemer. Met andere woorden, de overheid neemt noodgedwongen een passieve houding aan en is afhankelijk van de indiening van een aanvraag door de initiatiefnemer (tenzij zij zelf initiatiefnemer is van het project). Een omgevingsvergunning is geen beleidsinstrument waarbij de overheid initiatief kan nemen om een breder ruimtelijk beleid uit te voeren. Veelal zullen afzonderlijke aangevraagde projecten ook niet steeds beantwoorden aan de beoogde regioschaal van de regiodeal.

Verder, aangezien een omgevingsvergunning geen verordenende stedenbouwkundige voorschriften bevat⁴⁷ en al helemaal geen bestemmingsvoorschriften, zijn zij op zichzelf beschouwd geen afdoende instrument om de doelstellingen die worden beoogd met de regiodeal te realiseren. Met omgevingsvergunningen alleen kunnen de strategische doelstellingen en operationele beleidskaders van het BRV niet gerealiseerd worden. Ook omgevingsvergunningen worden dus gekenmerkt door intrinsieke inhoudelijke beperkingen die hen op zichzelf beschouwd ongeschikt maken om de beoogde doelstellingen van de regiodeal te verwezenlijken.

Bovendien kaderen ook omgevingsvergunningen in een klassiek publiekrechtelijk ruimtelijk beleidsinstrumentarium met een strikte bevoegdheidsafbakening tussen de verschillende bestuursniveaus en klassieke raadpleging van andere besturen via adviezen eerder dan via

⁴⁶ Artikel 2.3.2 VCRO.

⁴⁷ Wij maken gemakkelijks halve abstractie van verkavelingsvoorschriften in een verkavelingsvergunning.

interbestuurlijke samenwerking. Er is ook geen sprake van een contractbenadering tussen verschillende bestuursniveaus: de bevoegde vergunningverlenende overheid besluit autonoom binnen het kader van haar toegewezen bevoegdheid en houdt hoogstens rekening met de adviezen van andere besturen.

5.3.2.5 Voorkeurs- en projectbesluiten in het kader van het Decreet Complexe Projecten

Het Decreet Complexe Projecten biedt een interessant kader voor het voeren van ruimtelijk en stedenbouwkundig beleid, omdat dit een geïntegreerd vergunningen- en ruimtelijk planproces vooropstelt voor zogenaamde complexe projecten. Een complex project is *“een project van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang dat vraagt om een geïntegreerd vergunningen- en ruimtelijk planproces”*.⁴⁸ Het groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang van een project kan blijken uit verschillende elementen, met name:

- de probleemstelling of het programma van het project is meervoudig en omvat diverse af te wegen belangen;
- het project is onontbeerlijk voor een noodzakelijke verbetering van de woonkwaliteit, de milieukwaliteit, de economische ontwikkeling en/of de mobiliteit;
- bij de afweging van de betrokken belangen is de maatschappelijke meerwaarde prominent;
- het project is ruimtelijk structurerend voor het gebied in kwestie of wordt voorzien in een complexe omgeving;
- het project heeft een grote rechtstreekse of onrechtstreekse socio-economische, ruimtelijke, leefmilieugerelateerde of verkeerskundige impact;
- het project houdt ongebruikelijke investeringen en inspanningen in op vlak van ontwikkeling en beheer.⁴⁹

Toepassing van het Decreet Complexe Projecten is niet verplicht.⁵⁰ Zelfs indien een project in aanmerking komt voor toepassing van het decreet, kan de initiatiefnemer ervoor kiezen om de gewone spelregels van de VCRO en het Omgevingsvergunningsdecreet te volgen voor een gebeurlijke planherziening en het bekomen van de noodzakelijke vergunning.

Het grote voordeel van het decreet zit hem dus in het geïntegreerde vergunningen- en ruimtelijk planproces. Als resultaat van één procedure die achtereenvolgens resulteert in een voorkeursbesluit en een projectbesluit, kan een initiatiefnemer zowel de noodzakelijke planherziening als vergunning voor zijn project bekomen. Dit komt doordat een daartoe aangewezen onderdeel van het projectbesluit desgevallend beschouwd wordt als een gewestelijk, provinciaal of gemeentelijk RUP en ermee strijdige plannen van aanleg en ruimtelijke uitvoeringsplannen vervangt.⁵¹ Daar komt bij dat het projectbesluit ook geldt als beslissing over de zaak van de wegen, een conform verklaard bodemsaneringsproject, enz.⁵²

⁴⁸ Artikel 2, 5° Decreet Complexe Projecten.

⁴⁹ Artikel 7, § 1 Decreet Complexe Projecten.

⁵⁰ Artikel 3 Decreet Complexe Projecten.

⁵¹ Artikel 37, § 1 Decreet Complexe Projecten.

⁵² Artikel 40 Decreet Complexe Projecten.



milieuverontreiniging of het bevorderen van een doelmatig milieubeheer, niet op het (uit)voeren van ruimtelijk beleid.

Een **Brownfieldconvenant** is een overeenkomst die wordt gesloten tussen enerzijds de Vlaamse Regering en anderzijds de actoren en regisseurs bij een Brownfieldproject. Het is *“een instrument van het grondbeleid en streeft naar een duurzame ruimtelijke ontwikkeling, als bedoeld in artikel 1.1.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening”*.⁵⁵ Een Brownfieldproject is daarbij *“een omschreven geheel van structurele maatregelen dat via de herontwikkeling van een Brownfield leidt tot realisaties op economisch, sociaal en milieuvlak”*. Onder herontwikkeling worden één of meer van de volgende handelingen begrepen: de verwerving van projectgronden; de (her)uitrusting van projectgronden en de (her)aanleg van nuttige infrastructuur; de afbraak, uitbreiding en/of modernisering van de op de projectgronden gelegen constructies; de inplanting van nieuwe constructies op projectgronden; de ontplooiing van nieuwe activiteiten op projectgronden.⁵⁶ Een Brownfieldconvenant bevat dus de nodige afspraken tussen de Vlaamse Regering, actoren en regisseurs voor de herontwikkeling van Brownfields, en is daarom evenmin een geschikt kader om een algemeen en breder ruimtelijk beleid op regioniveau te voeren los van het al dan niet voorkomen van Brownfields.

De **Mobiliteitsconvenanten** worden thans samenwerkingsovereenkomsten genoemd in het Decreet Basisbereikbaarheid. Voor de mobiliteitsprojecten die de Vlaamse Regering aanwijst, wordt een samenwerkingsovereenkomst gesloten tussen de betrokken actoren. De overeenkomst regelt de wederzijdse verbintenissen van de actoren. Die verbintenissen kunnen onder meer betrekking hebben op de projectorganisatie, de personele of materiële ondersteuning, de uitvoering en de financiering.⁵⁷ Opnieuw moet worden vastgesteld dat deze beleidsovereenkomsten zich beperken tot mobiliteitsprojecten en niet in aanmerking komen voor een algemeen en breder ruimtelijk beleid op regioniveau.

Handelsvestigingsconvenanten ten slotte vinden hun rechtsgrond in artikel 14 van het Decreet Integraal Handelsvestigingsbeleid. Het zijn overeenkomsten naar burgerlijk recht waarin afspraken kunnen worden gemaakt over: een rationeel aanbod- en locatiebeleid; gezamenlijke initiatieven en de bekostiging daarvan; de participatie in het kernversterkende beleid van de betrokken gemeenten; en inspanningsverbintenissen van de gemeenten op het vlak van de facilitering van de stabiliteit van het lokale handelsvestigingsbeleid. Zij worden gesloten tussen één of meer gemeenten en een of meer ontwikkelaars of exploitanten van kleinhandelsbedrijven of handelsgehelen. Ook in handelsvestigingsconvenanten, waarbij het Vlaams Gewest ten andere geen contractspartij is, kunnen bijgevolg geen afspraken worden gemaakt over het voeren van een algemeen of breder ruimtelijk beleid.

Bestaande, decretaal geregelde beleidsovereenkomsten hebben inhoudelijk een onvoldoende focus en reikwijdte naar ruimtelijk beleid om dienst te kunnen doen als regiodeal.

Bestaande beleidsovereenkomsten die decretaal niet geregeld zijn, laten wij hier verder buiten beschouwing. Deze zijn formeel beschouwd net zo onbestaand als de beoogde regiodeal en worden louter gesloten op basis van het algemeen geldende contractenrecht, zodat deze ook geen mogelijk kader uitmaken voor het sluiten van een regiodeal. Het beste voorbeeld is de reeds

⁵⁵ Artikel 4 Decreet Brownfieldconvenanten.

⁵⁶ Artikel 3, § 1 Decreet Brownfieldconvenanten.

⁵⁷ Artikel 30 Decreet Basisbereikbaarheid.



facilitair kader ingesteld voor enerzijds Vlaamse en anderzijds lokale publiek-private samenwerking. Publiek-private samenwerking wordt dus nogal afzonderlijk benaderd enerzijds op Vlaams niveau en anderzijds op lokaal niveau. Het aspect van interbestuurlijke samenwerking over de verschillende bestuursniveaus heen, wat een essentieel uitgangspunt is voor de regiodeal, krijgt hoe dan ook weinig weerklank in het PPS-decreet. Verder is het PPS-decreet vooral gericht op het facilitair kader voor publiek-private samenwerking, wat verder minder relevantie heeft voor de regiodeal.

Nogmaals, dit wil niet zeggen dat publiek-private samenwerking in de toekomst geen plaats zou kunnen krijgen in de regiodeal. Dit mag ook blijken uit de [praktische handleiding \(draaiboek gebiedsontwikkeling\) voor publiek-private samenwerking](#) van de Vlaamse overheid:⁶¹

“PPS kan eveneens een belangrijke rol spelen om een antwoord te formuleren op enkele uitdagingen waarmee (lokale) besturen in de nabije toekomst geconfronteerd zullen worden. Belangrijke maatschappelijke evoluties gaan gepaard met beleidswijzigingen die ingrijpende investeringsprojecten van (lokale) besturen zullen vergen. Gewezen kan worden op het gegeven dat een belangrijk deel van de ruimte in Vlaanderen van functie, karakter en inrichting verandert. Dit om ruimte te bieden aan zowel nieuwe maatschappelijke en ruimtelijke noden, alsook om de levenskwaliteit te verbeteren en de positie van Vlaanderen binnen Europa te versterken. In dit kader is er een grote ruimtelijke uitdaging voor de lokale besturen: de zogenoemde betonstop. Door middel van deze betonstop beoogt de Vlaamse Regering de aangroei van het ruimtebeslag drastisch te reduceren. Het ruimtebeslag in Vlaanderen is momenteel 33%. Dit is echter in stijgende lijn en neemt momenteel toe met 6 hectare per dag. Door middel van de betonstop moet dit ruimtebeslag gereduceerd worden tot 0 hectare tegen 2040. Voor lokale besturen zal het evenwel niet volstaan om te wachten tot 2040 alvorens hun beleid te wijzigen. De hogere overheid heeft immers al aangegeven dat het ruimtebeslag geleidelijk zal worden teruggedrongen. Zo zal deze reductie impliceren dat bijvoorbeeld tegen 2025 het ruimtebeslag nog maar met 3 hectare per dag zal mogen toenemen.

De betonstop zal enkel kans op slagen hebben met medewerking van lokale besturen, en stelt (lokale) besturen voor grote uitdagingen op het vlak van hun ruimtelijke ontwikkeling. Zo zullen zij volop moeten inzetten op de herontwikkeling van de reeds aangeboorde ruimte. Een belangrijk element is het doen toenemen van het aantal activiteiten binnen dezelfde oppervlakte. Een PPS kan hierbij een geschikt, zelfs noodzakelijk instrument zijn aangezien dit instrument alle waarborgen om een vlotte samenwerking tussen privaatrechtelijke en publiekrechtelijke partijen mogelijk maakt.”

Niet onbelangrijk en soms wat onderbelicht zijn de mogelijkheden die het **Decreet Landinrichting** biedt. Het decreet beoogt de geïntegreerde inzet van instrumenten en de uitvoering van maatregelen gericht op het behoud, het herstel en de ontwikkeling van functies en kwaliteiten van de ruimte.⁶² Verschillende instrumenten passeren de revue in het decreet, zoals inrichtingswerken, het vestigen van erfdienstbaarheden van openbaar nut, de vergoeding voor het waardeverlies van gronden, het sluiten van beheersovereenkomsten, de toekenning van een dienstenvergoeding, (al dan niet vrijwillige) herverkaveling, vrijwillige bedrijfsverplaatsing of -stopzetting, enz. De Vlaamse Regering kan landinrichtingsprojecten instellen waarin op basis van

⁶¹ Vlaams Kenniscentrum PPS, *Publiek-private samenwerking. Praktische handleiding. Draaiboek gebiedsontwikkeling*, 2018, 9-10.

⁶² Artikel 1.1.3 Decreet Landinrichting.



engagementen hebben ondertekend. Vaak is de regelgevende omkadering niet helemaal duidelijk en betreft het eerder engagementen en afspraken dan harde verbintenissen. Het idee van cobestuur tussen het gewestelijke en het lokale niveau en van cofinanciering lijkt ons ook minder aanwezig. Hoewel zij dus wel als inspiratie kunnen dienen op het vlak van ruimtelijke interbestuurlijke samenwerking, lijken zij instrumenteel uit te gaan van een andere benadering. Hierin zit precies de mogelijke meerwaarde van een regiodeal als een echte overeenkomst met afdwingbare verbintenissen en afspraken over cofinanciering.

5.3.2.8 Besluit

We besluiten dat geen van de bestaande rechtsgronden, instrumenten of samenwerkingsvormen op zichzelf beschouwd een voldoende antwoord kan bieden op de doelstellingen en uitgangspunten van de regiodeal. Verschillende redenen werden hiervoor aangehaald (geen initiatief bij de overheid, niet verordenend, geen herbestemmingen, geen of onvoldoende interbestuurlijke samenwerking, geen contractbenadering, geen cofinanciering, geen rechtsgrond, enz.).

Dit wil uiteraard niet zeggen dat de geanalyseerde rechtsgronden, instrumenten of samenwerkingsvormen, afzonderlijk maar zeker gecombineerd, niet kunnen en zullen bijdragen tot de doelstellingen en uitgangspunten van de regiodeal. Vanzelfsprekend wel. Ruimtelijke uitvoeringsplannen en omgevingsvergunningen zullen zonder meer nodig zijn om de opgaven van het BRV te implementeren. Ook andere kunnen nuttig zijn (bv. instrumenten Decreet Landinrichting). Maar ieder van de instrumenten op zichzelf volstaat niet. Precies om deze reden komt de regiodeal in beeld als een overkoepelend kader waarin de betrokken bestuursniveaus samen bepalen welke instrumenten nodig zijn voor een bepaald gebied, hoe en door wie zij ingezet zullen worden en hoe de kost hiervan verdeeld wordt. De regiodeal kan gezien worden als een complementair instrument ten opzichte van de bestaande instrumenten. Zij kan de nodige rechtszekerheid bieden aan de partners dat de ene instrument x zal inzetten en de andere maatregel y zal uitvoeren (onder voorbehoud van de nodige inspanningsverbintenissen), en dat de financiering op de afgesproken wijze zal gebeuren, waar precies deze gebundelde krachten vereist zijn om het gewenste totaalresultaat te bereiken. Maar ook de regiodeal zal daarbij afhankelijk blijven van de effectieve uitvoering ervan en de implementatie van de bestaande instrumenten. Ook een regiodeal zal het gewenste resultaat niet kunnen verwezenlijken zonder noodzakelijk RUP of de noodzakelijke vergunningen.

5.3.3 Het spanningsveld tussen de regiodeal als privaatrechtelijk instrument en de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden

Op grond van de 'tweewegenleer' kan de overheid haar taken van algemeen belang op twee manieren bereiken. Aan de ene zijde kan de overheid gebruik maken van bijzondere prerogatieven, en op die manier de publiekrechtelijke weg bewandelen. Hierbij doet de overheid beroep op instrumenten zoals wetten, uitvoeringsbesluiten, vergunningen e.a. Aan de andere zijde staat het de overheid ook vrij om gebruik te maken van de privaatrechtelijke weg, waarbij ze opteert voor privaatrechtelijke instrumenten zoals overeenkomsten.⁶⁶

De overheid beschikt dus in beginsel over de keuzevrijheid om gebruik te maken van het privaatrecht bij het behartigen van de publieke belangen. Deze keuzevrijheid is onderworpen aan grenzen. De overheid mag namelijk niet (1) in strijd handelen met een dwingende

66 S. VERBEYST, *De beleidsovereenkomst in het omgevingsrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2022, 111.



positiefrechtelijke regeling, (2) in strijd handelen met de publiekrechtelijke algemene rechtsbeginselen, (3) de eigen bevoegdheden miskennen, (4) bevoegdheden van andere overheden miskennen, en tenslotte (5) de kern van haar eigen beoordelingsbevoegdheid beperken.⁶⁷

Deze beperkingen vragen om verdere verduidelijking, waarvoor we kijken naar de bevoegdheden waarover besturen beschikken.

5.3.3.1 Toegewezen bevoegdheden en het algemeen belang

Terwijl de wetgevende macht de volheid van bevoegdheid heeft, beschikt het bestuur overeenkomstig het ‘specialiteitsbeginsel’ slechts over de bevoegdheden die de (grond)wetgever haar uitdrukkelijk toewijst, zijnde **toegewezen bevoegdheden**. De overheid mag buiten die wettelijke taakvervulling waartoe ze is opgericht geen andere doelstellingen nastreven.⁶⁸ Het specialiteitsbeginsel brengt mee dat besturen hun eigen (toegewezen) bevoegdheden en die van andere besturen niet mogen miskennen.

Daarnaast is de overheid bij het uitoefenen van haar bevoegdheid steeds (doel)gebonden: de overheid moet haar optreden namelijk ten allen tijde kunnen kaderen binnen het **algemeen belang** waarvoor zij instaat. Concreet betekent dit dat een bestuur met toepassing van een bepaalde wetgeving niet elk aangebracht belang in haar beoordeling kan meenemen. Elke overheid dient het algemeen belang gekaderd binnen diens eigen (territoriale) werkingssfeer.⁶⁹

Het gebruiken van een bevoegdheid voor een ander publiek of privaat doel dan datgene waarvoor zij is verleend, is verboden en leidt tot een onwettige bestuurshandeling. Dan zou het bestuur zich schuldig maken aan **machtsafwendings**. Zo kan het Departement Omgeving van de Vlaamse overheid geen regiodeal sluiten over een economisch relanceplan, nu haar hiervoor geen bevoegdheid werd toegewezen.

5.3.3.2 Gebonden en discretionaire bevoegdheden

Binnen deze toegewezen bevoegdheden moet een onderscheid worden gemaakt tussen gebonden en discretionaire bevoegdheden.

Een **gebonden bevoegdheid** impliceert dat alle voorwaarden waaraan de uitoefening van de bevoegdheid onderworpen is, objectief door de rechtsregels zijn vastgelegd zodat de overheid niet over een beoordelingsvrijheid beschikt.⁷⁰ Het resultaat van het overheidshandelen is afhankelijk van de loutere toepassing van de wettelijke voorwaarden en procedures. Een gebonden bevoegdheid laat geen beoordelingsvrijheid voor het bestuur. Dit is vaak het geval bij subsidies of financiële steun: van zodra de aanvrager beantwoordt aan de criteria voor een subsidie of financiële steun, heeft hij hier recht op en is er geen vrijheid meer om te weigeren.

De invulling van het algemeen belang laat evenwel vaak nog een ruimte beleidsruimte voor de overheid. Bij **discretionaire bevoegdheid** beschikt de overheid over een beoordelingsvrijheid die haar de mogelijkheid biedt zelf te oordelen over de wijze waarop zij haar bevoegdheid uitoefent

67 S. VERBEYST, *De beleidsvereenkomst in het omgevingsrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2022, 112; S. LIERMAN, P. VAN DE WEYER en K. VANDORMAEL, "Overheidscontracten in het Belgische recht: besturen op de snijlijn van privaat- en publiekrecht", *TPR* 2016, 494; A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2012, 161. Zie ook W. VAN GERVEN en M. WYCKAERT, "Overeenkomsten met de overheid", *TPR* 1987, 1749.

68 S. LIERMAN, P. VAN DE WEYER en K. VANDORMAEL, "Overheidscontracten in het Belgische recht: besturen op de snijlijn van privaat- en publiekrecht", *TPR* 2016, 495.

69 S. LIERMAN, P. VAN DE WEYER en K. VANDORMAEL, "Overheidscontracten in het Belgische recht: besturen op de snijlijn van privaat- en publiekrecht", *TPR* 2016, 496.

70 S. LUST, *Rechtsherstel door de Raad van State*, Brugge, die Keure, 2000, 89.

en de meest geschikt lijkende oplossing te kiezen binnen de door de wet gestelde grenzen. Zo beschikt de overheid steeds over een zekere beleidsvrijheid bij opmaak van een RUP en het verlenen van een omgevingsvergunning. Afhankelijk van de mate van discretionaire bevoegdheid zijn er verschillende overheidshandelingen denkbaar. Het is niet aan de rechter om te oordelen dat de overheid niet die ene redelijke beslissing, maar een andere redelijke beslissing had moeten nemen. Het komt erop neer dat de kern van de discretionaire bevoegdheid niet te controleren is.

5.3.3.3 Het bewaken van de discretionaire beoordelingsvrijheid bij het afsluiten van regiodeals
Deze discretionaire beoordelingsvrijheid staat op gespannen voet met de situatie waarin een bestuur de inhoud van haar beslissing voorafgaand aan die beslissing invult op grond van een contractuele verhouding, zoals bij het afsluiten van een regiodeal.

Het voorgaande impliceert niet dat contracteren door de overheid per definitie haaks staat op de behartiging van het algemeen belang en om die reden onmogelijk zou zijn. Wel is het verboden voor de overheid om in een overeenkomst de kern van de eigen beoordelingsbevoegdheid te beperken. Ze mag zich niet contractueel verbinden over de uitoefening van (de kern van) haar discretionaire bevoegdheid. Dit verhindert niet dat een overheid contractuele verbintenissen aangaat; wél mag de overheid **de kern van haar discretionaire bevoegdheid niet miskennen**.⁷¹ De overheid moet dus te allen tijde vrij kunnen beslissen over de kern van de eigen beoordelingsvrijheid.

De Raad van State heeft dit principe en voorbehoud toegelicht in haar advies naar aanleiding van het ontwerp van het decreet betreffende de Milieubeleidsvereenkomsten. Dit decreet voorzag dat de regering zich ertoe zou kunnen verbinden geen gebruik te maken van haar bevoegdheid om bij verordening strengere eisen te stellen, met betrekking tot de in de overeenkomst geregelde aangelegenheden. De Raad van State achtte dergelijke bevoegdheidsbeperkingen enkel toelaatbaar "*indien voldoende waarborgen voorhanden zijn dat de overheid steeds kan optreden met het oog op de vrijwaring van het algemeen belang*".⁷²

Dit speelt een grote rol in het afsluiten van een beleidsovereenkomst zoals de regiodeal, voorafgaand aan onder meer een eventuele vergunningsprocedure waarbij (één van) de betrokken overheden zouden kunnen optreden als vergunningverlenende overheid.

De regiodeal is een instrument dat vaak zal voorafgaan aan andere ruimtelijke instrumenten zoals RUP's en vergunningen. Een overheidsovereenkomst mag er niet toe leiden dat de overheid (definitief) vooruit loopt op een beslissing over de inhoud van een RUP of over een vergunningsaanvraag en zo publiekrechtelijke voorwaarden en procedures omzeilt, zoals een openbaar onderzoek, een termijnregeling of een adviesverplichting. Een overheid die in de pre-vergunningsfase overeenkomsten is aangegaan waar verbintenissen zijn aangegaan met betrekking tot een bepaald project, moet nog steeds 'onpartijdig' kunnen beslissen over een voorgenomen RUP of een vergunningsaanvraag. In de voorafgaande regiodeal mag de overheid haar discretionaire bevoegdheid waarover zij beschikt bij het beslissen over een RUP of een

⁷¹ W. VAN GERVEN, "Beleidsvereenkomsten", *Academiae Analecta* 1984, (37) 60-62; W. VAN GERVEN, *De overheid in het verbintenissenrecht. Hoe blauw is het bloed van de prins?*, Antwerpen, Kluwer, 1984, 85-87; B. PEETERS, "De verhouding tussen openbare diensten en hun gebruikers: een contractuele of een reglementaire relatie", *RW* 1990-91, (137) 142; D. D'HOOGHE, "De mogelijkheid voor openbare besturen om beleidsvereenkomsten te sluiten en deel te nemen aan de oprichting van rechtspersonen", *TGem.* 1995, (75) 81.

⁷² Ontwerp van decreet betreffende de milieubeleidsvereenkomsten, *Parl. St.* VI.Parl. 1992-93, nr. 401/1, 58-59.



Gezien deze strenge rechtspraak van de Raad van State moet dus erg omzichtig worden omgesprongen met contractuele verbintenissen in een regiodeal over de latere uitoefening van bevoegdheden zoals de opmaak van een RUP of de beoordeling van een vergunningsaanvraag. Hoewel de discussie mogelijk minder scherp aan de orde is bij een beleidsovereenkomst tussen louter overheden, mag een bestuur ook dan niet (definitief) vooruitlopen op de uitkomst van een RUP- of vergunningsprocedure.

Het zal alleszins zaak zijn om contractuele verbintenissen over de uitoefening van dergelijke bevoegdheden te verwoorden als **inspanningsverbintenissen** en niet als resultaatsverbintenissen⁷⁵. Een bestuur mag zich op voorhand contractueel nooit ertoe verbinden om een welbepaald RUP (met een welbepaalde inhoud) vast te stellen of een omgevingsvergunning te zullen verlenen. Of een RUP kan worden vastgesteld en een omgevingsvergunning kan worden verleend, moet namelijk worden beoordeeld nadat alle belangen ter zake gelijktijdig zijn afgewogen in het kader van de decretaal voorgeschreven procedures tijdens dewelke adviezen moeten worden ingewonnen en een openbaar onderzoek moet worden georganiseerd. Positief is alvast dat het arrest van de Raad van State over het RUP Sint-Norbertus te Landen duidelijk maakt dat contractuele afspraken over de eventuele opmaak van een RUP niet uitgesloten zijn, op voorwaarde dat er geen contractuele verplichting wordt aangegaan om een welbepaald RUP op te maken. Dit kan precies mogelijk gemaakt worden door te werken met inspanningsverbintenissen die de discretionaire beoordelingsvrijheid van het bestuur vrijwaren.

Verder is op basis van de rechtspraak duidelijk dat zeer omzichtig moet worden omgesprongen met **schadebedingen** waarin een forfaitair schadebedrag wordt overeengekomen in geval van een contractuele wanprestatie. Voor zover gecontracteerd wordt over discretionaire bevoegdheden zoals de opmaak van een RUP of het beoordelen van een vergunningsaanvraag, valt het af te raden om schadebedingen te verbinden aan dergelijke verbintenissen nu alsdan betwijfeld kan worden of het bestuur nog echt vrijblijvend kan oordelen.

Ook valt het op basis van de rechtspraak aan te raden om voldoende mogelijkheden te voorzien voor de optredende besturen om hun verbintenissen (over discretionaire bevoegdheden) eventueel eenzijdig te herzien of op te zeggen. Dit kan aan de hand van **wijzigings- en opzegbedingen**.

5.3.3.4 De veranderlijkheid van het beleid

Bij het afsluiten van een regiodeal gaan de besturen verbintenissen aan waar zij niet zomaar op kunnen terugkomen. Dit staat haaks op het geldende principe van de veranderlijkheid van beleid, dat samenhangt met de discretionaire overheidsbevoegdheid.⁷⁶ De afdeling Wetgeving van de Raad van State vindt de grondslag van dit veranderlijke beginsel in de vrijwaring van het algemeen belang. De overheid dient op grond van het specialiteitsbeginsel het algemeen belang te dienen (zie hierboven), doch de invulling van dit algemeen belang is onderhevig aan evolutie. Het beleid van de overheid dient deze wijzigende behoeften van het algemeen belang te (kunnen) volgen.

75 S. VERBEYST, "Voorafgaande contractuele afspraken nekken RUP Vijverhof. Welk lot is deze overeenkomsten nog beschoren?", noot onder RvS 26 september 2019, nr. 245.537, Peeters e.a., *TROS* 2019, 232-233.

76 De grondslag van dit principe wordt gevonden in de onvervreemdbaarheid van publiekrechtelijke bevoegdheden (P. PEETERS, "De verhouding tussen openbare diensten en hun gebruikers: een contractuele of een reglementaire relatie", *RW* 1990-91, (137) 142) dan wel als een afgeleide van het beginsel van de openbare dienst en daarmee het algemeen belang (M. PAQUES, *De l'acte unilateral au contrat dans l'action administrative*, Brussel, Story-Scientia, 1991, 347-350, 423; M. PAQUES, "Les conventions sectorielles en matiere d'environnement du point de vue du droit public", in H. BOCKEN en I. TRAEEST (eds.), *Milieubeleidsovereenkomsten. Conventions sectorielles: Instrument de gestion de l'environnement*, Brussel, E. Story-Scientia, 1991, (55) 66).

De afdeling Wetgeving van de Raad van State ziet heden zoals gezegd geen fundamentele bezwaren meer in het contracteren door de overheid, zij het onder bepaalde voorwaarden. In dit verband formuleert de afdeling Wetgeving van de Raad van State in haar adviezen de voorwaarde "dat dergelijke bevoegdheidsbeperkingen slechts toelaatbaar kunnen worden geacht indien voldoende waarborgen voorhanden zijn dat de overheid steeds kan optreden met het oog op de vrijwaring van het algemeen belang".⁷⁷ Door het voldoen aan bepaalde voorwaarden kan aan deze eis tegemoet worden gekomen, wat volgens de Raad van State zo was in het decreet betreffende de Milieubeleidsvereenkomsten aangezien (1) de regering alsnog verordenend kan optreden "hetzij in geval van dringende noodzaak, hetzij om te voldoen aan dwingende verplichtingen van internationaal- of Europeesrechtelijke aard", (2) de bevoegdheid van de decreetgever om in deze materie regelgevend op te treden onverkort blijft bestaan, en (3) de overeenkomst slechts voor een beperkte duur kan worden gesloten.⁷⁸

Dit betekent dat regiodeals – en de verbintenissen die de besturen hierin aangaan – voldoende waarborgen moeten voorzien om de wijzigende behoeften van algemeen belang te vrijwaren.

Het contractenrecht biedt in ieder geval voldoende flexibiliteit om tegemoet te komen aan deze bekommernis. Op grond van deze principes stellen auteurs D'HOOGHE en VANDENDRIESSCHE voor om rekening te houden met volgende voorwaarden bij het afsluiten van overeenkomsten door de overheid, die volgens VERBEYST tegemoetkomen aan de rechtspraak van de Raad van State:⁷⁹

- De bevoegdheidsbeperking (die voortvloeit uit het aangaan van verbintenissen door een bestuur) moet op relatief korte termijn ongedaan kunnen worden gemaakt.
- De bevoegdheidsbeperking moet onmiddellijk terzijde kunnen worden geschoven in dringende gevallen of om te voldoen aan dwingende verplichtingen voortvloeiend uit hogere regelgeving. VERBEYST voegt hier ook de vonnissen of arresten van rechterlijke instanties aan toe, daar zij ook kunnen leiden tot wijzigingen in overheidsoptreden.⁸⁰

Indien geen dergelijke bepaling zou worden opgenomen, zou de overeenkomst niet per se nietig moeten worden verklaard, doch kan het algemeen belang volgens D'HOOGHE worden gediend "door te aanvaarden dat de overheid niet veroordeeld kan worden tot de uitvoering in natura van een contractuele verbintenis, wanneer die uitvoering met het algemeen belang in strijd is". Hieruit volgt dat het aangeraden is - om uitvoeringsproblemen te vermijden - contractueel een **eenzijdige wijzigings- of opzeggingsclausule** op te nemen in een overeenkomst.

Indien de overeenkomst geen eenzijdig wijzigings- of opzeggingsrecht voorziet, kan de overheid in geval van niet-nakoming van de verbintenissen zich eventueel nog beroepen op een **overmachtsituatie** wanneer de uitvoering in strijd is met het algemeen belang en de overmachtsituatie ontoerekenbaar is aan de overheid, zonder dat zij een schadevergoeding verschuldigd is.⁸¹

⁷⁷ Zie het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State omtrent het voorontwerp van decreet betreffende de milieubeleidsvereenkomsten: Adv.RvS nr. 22.285/8 van 1 juni 1993, 13-14. En daaropvolgende gelijkaardige adviezen zoals Adv.RvS nr. 53.675/3 van 4 oktober 2013 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering tot uitvoering van titel VI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.

⁷⁸ Adv.RvS nr. 22.285/8 van 1 juni 1993, 13-14.

⁷⁹ D. D'HOOGHE en F. VANDENDRIESSCHE, *Publiek-private samenwerking*, Brugge, die Keure, 2003, 32; F. VANDENDRIESSCHE, *Publieke en Private Rechtspersonen*, Brugge, die Keure, 2004, 113-114; S. VERBEYST, *De beleidsvereenkomst in het omgevingsrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2022, 147.

⁸⁰ S. VERBEYST, *De beleidsvereenkomst in het omgevingsrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2022, 147.

⁸¹ S. VERBEYST, *De beleidsvereenkomst in het omgevingsrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2022, 319 e.v.

5.3.3.5.3 Het zorgvuldigheidsbeginsel

Op grond van het zorgvuldigheidsbeginsel dient het bestuur zijn beslissing op een zorgvuldige wijze voor te bereiden (zijnde de 'procedurele zorgvuldigheidsnorm'). Ook houdt dit in dat de beslissing op een correcte feitenvinding moet gebaseerd zijn. Aan de bestuursbeslissing dient een nauwgezette belangenafweging ten grondslag te liggen.⁸⁷

5.3.3.5.4 Het vertrouwensbeginsel

Het bestuur moet vermijden dat de burger in de rechtmatige verwachtingen die hij uit het bestuursoptreden put, wordt gefrustreerd. Dit betreft het vertrouwensbeginsel, dat in de rechtspraak werd ontwikkeld als afzonderlijk beginsel en afgesplitst van het meer algemene zorgvuldigheidsbeginsel. Dit beginsel vormt het tegengewicht voor de onvoorspelbaarheid die samenhangt met de beleidsvrijheid die aan de overheid toekomt.

5.3.3.5.5 Het redelijkheidsbeginsel

Het bestuur schendt het redelijkheidsbeginsel wanneer er een kennelijke wanverhouding bestaat tussen de genomen beslissing en de feiten waarop deze beslissing werd gebaseerd. De rechter kan in dit verband slechts een marginale toetsing van de genomen beslissing doen.

Het evenredigheidsbeginsel is een toepassing van het hoger vernoemde redelijkheidsbeginsel. Er zal veelal sprake zijn van een schending van het evenredigheidsbeginsel wanneer de door de overheid gemaakte keuze een kennelijke wanverhouding tussen het algemeen belang en het particuliere belang tot gevolg heeft.

5.3.3.5.6 Het gelijkheids- en transparantiebeginsel

De Raad van State heeft verder een brede invulling gegeven aan het gelijkheidsbeginsel. De toepassing van het gelijkheidsbeginsel, als beginsel van behoorlijk bestuur, op overheidsovereenkomsten (in de ruime zin) wordt algemeen aanvaard door de Raad van State.⁸⁸

Op grond van het gelijkheidsbeginsel moet de overheid gebruik maken van objectieve en transparante procedures om tot contractsluiting te komen. Dit transparantiebeginsel wordt daarom beschouwd als een uitvloeisel van het meer algemene gelijkheidsbeginsel. Wanneer een bestuur de privaatrechtelijke weg kiest dient ook de keuze van contractpartij via een transparante procedure met objectieve selectie- en/of gunningscriteria te gebeuren.⁸⁹

Daarnaast impliceren deze beginselen volgens de Raad van State ook dat de overheid de overeenkomsten die zij wenst aan te gaan steeds in zekere mate in mededinging stelt.⁹⁰ Voor de regiodeal betekent dit bijvoorbeeld dat de Vlaamse overheid voldoende transparant dient te zijn in de overwegingen over welke gemeenten kunnen toetreden tot een regiodeal. Alle gemeenten moeten in dit opzicht 'gelijk' worden behandeld.

⁸⁷ A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2012, 64.

⁸⁸ RvS 7 april 2011, nr. 212.555, la ville de Dinant; RvS 6 december 1984, nr. 31.547, Tilmans; S. VERBEYST, *De beleidsovereenkomst in het omgevingsrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2022, 118-119.

⁸⁹ S. VERBEYST, *De beleidsovereenkomst in het omgevingsrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2022, 117.

⁹⁰ RvS 31 mei 1979, nr. 19.671, Integan (over de gunning van een concessie van een openbare dienst); RvS 2 februari 1993, nr. 41.878, NV Seaport Terminals (over de gunning van een domein-concessie); RvS 28 mei 1997, nr. 66.428, De Backer (over de verkoop van een onroerend goed). Dit wordt ook beschouwd als een voortvloeisel van het specialiteitsbeginsel en het handelen in functie van het algemeen belang. De Raad van State beschouwt de invulling van de organisatie van deze mededinging als deel van de discretionaire bevoegdheid waarover de overheid beschikt. Ze moet enkel voorzien in een effectieve en passende bekendmaking, zodat alle mogelijke geïnteresseerde kandidaten op de hoogte worden gesteld. De Raad van State baseert haar rechtspraak op dit vlak ook op de Europese mededingingsregels uit artikelen 49 en 56 van het VWEU, zelfs wanneer er geen grensoverschrijdend belang meespeelt. Zie onder meer K. WAUTERS, *Rechtsbescherming en overheidsovereenkomsten*, Antwerpen, Intersentia, 2009, 148.

"6.3.3. I. ...]

Evenmin overtuigt zijn stelling dat de convenant geen verordenend karakter heeft (hoogstens een quasi-verordenend karakter) nu artikel 35 van het voorontwerp bepaalt dat een activiteitencontract slechts mogelijk is indien er een convenant is gesloten en artikel 43, eerste lid, 2°, van het voorontwerp stelt dat iedere convenant de ruimtelijke randvoorwaarden bevat waaronder individuele activiteitencontracten kunnen worden gesloten.

*6.4. Er dient te worden opgemerkt dat uit de vaste adviespraktijk van de Raad van State blijkt dat regelgeving via het contractuele procedé problematisch is **indien door middel van dergelijke overeenkomsten verordenende bevoegdheid wordt uitgeoefend ten aanzien van derden**. Uit de beginselen die de uitoefening van de normatieve functie beheersen, vloeit immers voort dat in een convenant/contract enkel praktische afspraken kunnen worden opgenomen die een concretisering inhouden van de bij decreet of, binnen de grenzen waarbinnen delegaties toelaatbaar zijn, bij uitvoeringsbesluit vastgestelde regels. De betrokken aangelegenheden zullen bijgevolg hetzij bij decreet, hetzij bij besluit van de Vlaamse regering dienen te worden geregeld."⁹⁴*

Als overeenkomst kan aan de Regiodeal dus geen verordenend karakter worden toegekend. De Raad van State geeft een (zeer) ruime invulling aan wat hij beschouwt als een overeenkomst met verordenend karakter. Het betreft niet enkel de gevallen waarin derden rechtstreeks worden gebonden door een overeenkomst waarbij zij geen partij zijn, maar ook (meer algemeen) de gevallen waarin een overeenkomst gevolgen kan hebben voor derden.⁹⁵ Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer de overeenkomst voorwaarden en de modaliteiten voorziet waaronder de contracterende instellingen hun taken moeten vervullen en die ook (rechts)gevolgen kunnen hebben voor de rechthebbenden van de beoogde diensten of wanneer er geldigheidsvoorwaarden worden bepaald voor latere overeenkomsten met derden.⁹⁶

5.3.5 Een verbindende overeenkomst, geen herenakkoord

Alleen wanneer een regiodeal uitdrukkelijk een '*gentlemen's agreement*' of herenakkoord wordt genoemd en voor zover zij geen harde juridische verbintenissen of clausules bevat, moeten de erin opgenomen engagementen als vrijblijvende afspraken worden beschouwd die niet onderworpen zijn aan het algemeen contractenrecht zoals opgenomen in het (nieuw) Burgerlijk Wetboek. Wordt de regiodeal daarentegen benoemd als een overeenkomst en bevat zij bepalingen en clausules die niet als vrijblijvende engagementen opgevat kunnen worden, dan is zij volledig onderworpen aan het algemeen geldende contractenrecht en zijn de betrokken besturen erdoor gebonden net zoals private partijen gebonden zijn door de overeenkomsten die zij sluiten. Dit kan bijvoorbeeld door decretaal of contractueel uitdrukkelijk te bepalen dat de regiodeal een overeenkomst naar burgerlijk recht is. In dat geval speelt dus het privaatrechtelijke principe van '*pacta sunt servanda*', neergelegd in artikel 5.69 van het (nieuw) Burgerlijk Wetboek dat bepaalt

⁹⁴ Adv.RvS nr. 64.038/1 van 30 oktober 2018 over een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest betreffende het realisatiegerichte instrumentarium (Adv.RvS nr. 64.038/1 van 30 oktober 2018).

⁹⁵ Adv.RvS nr. 64.038/1 van 30 oktober 2018.

⁹⁶ Adv.RvS nr. 62.477/1 van 19 februari 2018. Zie ook het recente arrest RvS 10 december 2020, nr. 249.198, la commune de Koekelberg, met betrekking tot het beheerscontract tussen de MIVB en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest: "Quant à la recevabilité du moyen, il doit être relevé qu'un contrat de gestion peut, à l'instar de celui qui lie la partie adverse à la STIB pour la période 2013-2017, revêtir un caractère mixte, à la fois contractuel et réglementaire. Il peut, en effet, contenir des clauses contractuelles, qui concernent spécifiquement les relations entre les parties au contrat, et des clauses de type réglementaire, qui intéressent les usagers du service public concerné (clauses portant, par exemple, sur les modalités d'organisation et de fonctionnement du service, la fréquence horaire à respecter, la prévision des tarifs, etc.). ; Adv.RvS nr. 64.038/1 van 30 oktober 2018.

dat een overeenkomst die geldig tot stand gekomen is tot wet strekt van diegenen die het hebben gesloten.⁹⁷ Concreet betekent dit dat de partijen bij een regiodeal elkaar hierop in rechte zouden kunnen aanspreken en de naleving van de regiodeal voor de rechter zouden kunnen afdwingen.

Op basis van het bestek van de opdracht en de besprekingen met de opdrachtgever en in de schoot van de stuurgroep begrijpen wij dat de regiodeal gezien wordt als een echte beleidsovereenkomst met wederzijdse en afdwingbare verbintenissen.⁹⁸ Om die reden hebben wij hoger het contractueel karakter van de regiodeal als een fundamenteel uitgangspunt hiervan benoemd en verkiezen wij om te spreken van een beleidsovereenkomst in plaats van een beleidsconvenant.⁹⁹ Dit behelst dus een beleidskeuze om de regiodeal vorm te geven als een afdwingbare (beleids)overeenkomst en niet als een vrijblijvend herenakkoord. Om dit op te leggen aan alle besturen die in de toekomst mogelijk regiodeals zullen afsluiten, valt het aan te raden om dit principe decretaal te verankeren.

Zie onder meer artikel 9, eerste alinea van het Decreet Brownfieldconvenanten:

"Een Brownfieldconvenant is een overeenkomst naar burgerlijk recht".

Zie ook artikel 6.1.4, eerste alinea DABM met betrekking tot Milieubeleidsovereenkomsten:

"Een milieubeleidsovereenkomst is verbindend voor de partijen. Naargelang van wat bepaald is in de overeenkomst, is ze tevens verbindend voor al de leden van de organisatie of voor een in het algemeen omschreven groep ervan."

De invulling van de regiodeal als een echte overeenkomst creëert een spanningsveld met het prerogatief van de betrokken besturen om vrij en naar eigen inzicht hun taken van algemeen belang in te vullen en desnoods te wijzigen en vrij te kunnen beschikken over hun discretionaire beoordelingsvrijheid bij het uitvoeren en toepassen van hun beleid. Precies daarom zal het erg belangrijk zijn om de nodige flexibiliteit in te bouwen in het instrument van de regiodeal, zoals wijzigings- en uittredingsbedingen.

5.3.6 Een rechtsgrond voor de regiodeal: nodig of niet?

De bevoegdheid van het bestuur om contractueel op te treden staat niet ter discussie wanneer de wet- of decreetgever uitdrukkelijk in deze mogelijkheid voorziet. Maar ook bij stilzwijgen van de wet- of decreetgever wordt inmiddels door de meerderheid van de rechtspraak en rechtsleer aanvaard dat het bestuur als rechtssubject, net zoals andere (privaatrechtelijke) rechtssubjecten, over de algemene bekwaamheid beschikt om te contracteren. Deze opvatting kan thans worden gesteund op artikel 5.15 van het (nieuw) Burgerlijk Wetboek dat als volgt bepaalt:

"Buiten de gevallen die de wet bepaalt, staat het iedereen vrij om al dan niet een contract te sluiten en om zijn medecontractant te kiezen, zonder de redenen van zijn keuze te moeten verantwoorden".

⁹⁷ S. LIERMAN, P. VAN DE WEYER en K. VANDORMAEL, "Overheidscontracten in het Belgische recht: besturen op de snijlijn van privaats- en publiekrecht", *TPR* 2016, 537 en S. VERBEYST, *De beleidsovereenkomst in het omgevingsrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2022, 263.

⁹⁸ Dit was ook de bedoeling van het instrument 'convenant' voor niet-agrarische activiteiten in voormalige agrarische gebouwen. Zie ATELIER ROMAIN, ILVO en LDR (2016), *Onderzoek van het instrument 'convenant' voor 'niet-agrarische activiteiten in voormalige agrarische gebouwen'*, uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen, 11 en 121-122.

⁹⁹ Het juridisch gehalte van beleidsconvenanten wordt in de rechtsleer wel eens in twijfel getrokken. Om het verbindende karakter van de regiodeal te benadrukken, verkiezen wij dan ook om dit te bestempelen als een beleidsovereenkomst.

De contractsvrijheid geldt voor iedereen, en dus ook voor overheden. Hierin kan dan ook de algemene wettelijke grondslag gevonden worden voor het bestuur om contracten te sluiten. Een meer specifieke wettelijke grondslag is in principe niet vereist.¹⁰⁰ Volledigheidshalve merken wij nog op dat artikel 387 van het Decreet Lokaal Bestuur en artikel 189 van het Provinciedecreet o.i. niet in aanmerking komen als specifieke rechtsgrond voor gemeenten en provincies om een regiodeal te sluiten, nu deze rechtsgronden beperkt zijn tot de bevoegdheid van enerzijds gemeenten en anderzijds provincies om *onderling* overeenkomsten te sluiten (gemeenten met gemeenten en provincies met provincies), en deze rechtsgronden zich niet uitstrekken tot het sluiten van overeenkomsten met andere bestuursniveaus.

In principe is een uitdrukkelijke decretale rechtsgrond dus niet vereist voor besturen om samen een regiodeal te sluiten. Dit uiteraard in de veronderstelling dat een regiodeal als contractbenadering geen afwijkingsregeling vormt op de generieke ruimtelijke instrumenten en processen, maar louter contractuele afspraken bevat tussen de betrokken bestuursniveaus over de inzet van deze ruimtelijke instrumenten en processen. Niettemin is een specifiek decretaal kader o.i. aangewezen om dit nieuwe instrument goed in te bedden in het bestaande ruimtelijke instrumentarium en de randvoorwaarden decretaal te verankeren zodat deze steeds gelden voor iedere regiodeal die wordt gesloten (bv. principes van regioschaal en cofinanciering, principes rond toe- en uittreding, de duur, omkadering precontractuele fase, enz.).

5.3.7 De partijen bij een regiodeal en het initiatief voor een regiodeal

Huidig onderzoek spitst zich toe op regiodeals die worden gesloten tussen partijen die over bevoegdheden beschikken in het kader van de ruimtelijke ordening, zoals plannen en vergunnen. We focussen ons dus op regiodeals gesloten tussen het Vlaams Gewest, gemeenten en eventueel provincies. Het wordt niet bij voorbaat uitgesloten dat ook andere partijen zouden kunnen toetreden tot een regiodeal, zoals intergemeentelijke samenwerkingsverbanden of (andere) publiek- of privaatrechtelijke rechtspersonen. Alleen maakt dit niet het voorwerp uit van huidig verkennend onderzoek.

In principe speelt de algemene onderhandelings- en contractsvrijheid uit het algemene contractenrecht: het staat iedereen vrij om met anderen precontractuele onderhandelingen aan te vatten, te voeren en af te breken, en om al dan niet een contract te sluiten en om zijn medecontractant te kiezen.¹⁰¹ Zonder specifieke decretale omkadering zou ieder bestuur dus het initiatief kunnen nemen om met andere bestuursniveaus een regiodeal te sluiten.

Tijdens de tweede stuurgroepvergadering van 8 juni 2023 in het kader van dit onderzoek werd als uitgangspunt vooropgesteld dat het initiatief voor een regiodeal bij de Vlaamse overheid ligt. In dat geval lijkt het dus aangewezen dat het proces naar een regiodeal niet van onderuit geïnitieerd wordt door middel van het op eigen initiatief indienen van een aanvraag, maar wel dat een systeem opgezet wordt vanuit de Vlaamse overheid. Dit is ook het geval voor de Regio

100 S. LIERMAN, P. VAN DE WEYER en K. VANDORMAEL, "Overheidscontracten in het Belgische recht: besturen op de snijlijn van privaats- en publiekrecht", *TPR* 2016, 501. Zie ook EUBELIUS (2014), *Onderzoek van het instrument 'contractbenadering' in het kader van het in ontwikkeling zijnde beleidskader 'economische activiteiten in voormalige agrarische gebouwen'*, uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen, 33. Volgens EUBELIUS is contractualisering enkel uitgesloten in een (beperkt) aantal aangelegenheden die uit hun aard niet vatbaar zijn voor contractualisering (zoals ordehandhaving) of wanneer de eenzijdige rechtshandeling door de Grondwet of de wet is verplicht gesteld en derhalve het contract door de Grondwet of de wet verboden is. EUBELIUS meldt nog dat er in de rechtsleer nog wat betwisting blijft bestaan over de mogelijkheid voor het bestuur om te contracteren zonder een uitdrukkelijke en zekere rechtsgrond. Nog afgezien van de vaststelling dat artikel 5.15 van het (nieuw) Burgerlijk Wetboek o.i. uitdrukkelijk en zeker genoeg is, merken wij op dat het proefschrift van PAQUES waar EUBELIUS naar verwijst inmiddels toch dateert van 1991 en anno 2023 de contractbevoegdheid van het bestuur op basis van het algemene verbintenissenrecht niet meer ter discussie staat.

101 Artikelen 5.14 – 5.15 (nieuw) B.W. Zie ook EUBELIUS (2014), *Onderzoek van het instrument 'contractbenadering' in het kader van het in ontwikkeling zijnde beleidskader 'economische activiteiten in voormalige agrarische gebouwen'*, uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen, 89.



5.3.8.2 De provincies

Voor de provincies zal telkens concreet bekeken moeten worden of een regiodeal betrekking heeft op de bevoegdheden van de provincieraad of de deputatie, en welk orgaan dus dient te ondertekenen. Er kan gesteld worden dat de deputatie over een algemene bevoegdheid beschikt om de provincie te verbinden in een overeenkomst. De deputatie is namelijk bevoegd voor het vertegenwoordigen van de provincie in gerechtelijke en buitengerechtelijke gevallen en in beslissingen over het in rechte optreden namens de provincie.¹⁰⁸ Uiteraard is de deputatie ook bevoegd voor alles wat te maken heeft met het nemen van beslissingen over omgevingsvergunningen.¹⁰⁹ In dat geval moet een regiodeal voor de deputatie ondertekend worden door de provinciegouverneur en de provinciegriffier.¹¹⁰

Voor zover een regiodeal (ook) betrekking zou hebben op bevoegdheden die zijn voorbehouden aan de provincieraad en die niet aan de deputatie kunnen worden toevertrouwd, zoals daden van beschikking over onroerende goederen¹¹¹ en het voorlopig en definitief vaststellen van een provinciaal RUP,¹¹² dient de beslissing hierover op het niveau van de provincie genomen te worden door de provincieraad. In dat geval zijn er ons inziens twee mogelijkheden.

Ofwel wordt de regiodeal formeel (mee) ondertekend door de provincieraad. In de praktijk betekent dit dat een regiodeal dan voor de provincieraad ondertekend wordt door de voorzitter van de provincieraad en de provinciegriffier.¹¹³

Ofwel ondertekent alleen de deputatie en kan de provincie zich in een regiodeal tot niet meer verbinden dan een inspanningsverbintenis om de nodige initiatieven te nemen, onder uitdrukkelijk voorbehoud van de bevoegdheid van de provincieraad. Voor wat bijvoorbeeld de opmaak van een provinciaal RUP betreft, mag niet vergeten worden dat ook de deputatie over bepaalde bevoegdheden beschikt. Zo is de deputatie belast met de opmaak van provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen en neemt zij de nodige maatregelen voor de samenstelling van het planteam en voor het voeren van het geïntegreerde planningsproces.¹¹⁴ Verder is de deputatie bevoegd voor het vaststellen van de startnota, de scopingnota en het voorontwerp van een provinciaal RUP, evenals voor de organisatie van publieke raadplegingen en openbare onderzoeken.¹¹⁵ Alleen zijn de voorlopige vaststelling van het ontwerp van provinciaal RUP en de definitieve vaststelling van het provinciaal RUP een prerogatief van de provincieraad. Gezien deze bevoegdheidsverdeling is er o.i. geen bezwaar tegen dat de deputatie een regiodeal hierover zou sluiten en zij zich ertoe verbindt om alle redelijke inspanningen te leveren om de opmaak van een provinciaal RUP te onderzoeken en te benaarstigen, evenwel onder het uitdrukkelijke voorbehoud dat de goedkeuring van het (ontwerp van) provinciaal RUP aan de provincieraad toekomt.

¹⁰⁸ Artikel 57, § 3, 9° Provinciedecreet. Bijkomend wijzen we erop dat de deputatie ook bevoegd is voor de daden van beheer over de provinciale inrichtingen en eigendommen en voor de daden van beschikking met betrekking tot roerende goederen (met uitzondering van het aangaan van dadingen) en met betrekking tot verhuring, concessie, pacht, jacht- en visrechten van meer dan negen jaar (met uitzondering van het vaststellen van de contractvoorwaarden waarvoor de provincieraad bevoegd blijft) (artikel 57, § 3, 1° en 8° Provinciedecreet).

¹⁰⁹ Artikelen 15 en 52 Omgevingsvergunningsdecreet.

¹¹⁰ De reglementen en beslissingen van de deputatie worden namelijk ondertekend door de provinciegouverneur en de provinciegriffier. Zie artikel 178, § 2 Provinciedecreet.

¹¹¹ Artikel 43, § 2, 12° Provinciedecreet.

¹¹² Artikel 2.2.15, §§ 1 en 6 VCRO.

¹¹³ De reglementen, verordeningen en beslissingen van de provincieraad worden namelijk ondertekend door de voorzitter van de provincieraad en de provinciegriffier. Zie artikel 178, § 1 Provinciedecreet.

¹¹⁴ Artikel 2.2.12, § 1 VCRO.

¹¹⁵ Artikelen 2.2.12-2.2.14 VCRO.



benaarstigen, onder het uitdrukkelijke voorbehoud dat de goedkeuring van het (ontwerp van) gemeentelijk RUP toekomt aan de gemeenteraad.

In een decretale regeling over de regiodeal zou op algemene wijze gesproken kunnen worden over provincies en gemeenten of provinciebesturen en gemeentebesturen, zonder nader te bepalen of in een concreet geval de provincieraad / deputatie en de gemeenteraad / het college van burgemeester en schepenen optreedt als partij. Het is dan de verantwoordelijkheid van het optredende bestuur om ervoor te zorgen dat het bevoegde orgaan op wettige wijze optreedt.

Het voorgaande neemt uiteraard niet weg dat op de verschillende bestuursniveaus ambtenaren gemandateerd kunnen worden om de voorafgaandelijke onderhandelingen te voeren die moeten resulteren in een regiodeal. Maar gezien de toegewezen en voorbehouden bevoegdheden ter zake zal een beslissing over een ontwerp van regiodeal en een definitieve regiodeal altijd toekomen aan de bevoegde organen.¹²⁵

Gezien de afbakening van het onderzoek tot (zuiver) interbestuurlijke samenwerking, gaan wij verder niet in op de vraag wie desgevallend een regiodeal moet ondertekenen voor deelnemende publiekrechtelijke of privaatrechtelijke personen of intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Dit zal hoe dan ook telkens concreet bekeken moeten worden in functie van de betrokken persoon.

5.3.9 Reflecties over de Vlaamse overheid als partij bij een regiodeal

Een bijzondere vraag die rijst is wie op Vlaams niveau precies gebonden is door een regiodeal gesloten door de Vlaamse Minister van Omgeving. Volstaat het dat de Vlaamse Minister van Omgeving ondertekent, opdat ook het onderliggende Departement Omgeving en de onderliggende agentschappen hierdoor gebonden zouden zijn en er uitvoering aan dienen te geven?

Volgens het onderzoeksteam moet een onderscheid gemaakt worden tussen de situatie waarin het departement en de agentschappen actief betrokken dienen te zijn bij de uitvoering van een regiodeal en in het kader daarvan concrete acties en maatregelen dienen te nemen, en de situatie waarbij dit niet zo is.

Ieder Vlaams Ministerie bestaat uit een departement en intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid¹²⁶. De departementen en intern verzelfstandigde agentschappen voeren beleidsvoorbereidende en -uitvoerende taken uit, en beschikken alleen over operationele autonomie¹²⁷. Aangezien zij geen eigen rechtspersoonlijkheid hebben, maken zij formeel deel uit van het betreffende ministerie en vallen zij evident onder het hiërarchisch gezag van de Minister. Voor het beleidsdomein Omgeving zijn dit onder meer het Departement Omgeving en ANB¹²⁸.

Daarnaast kunnen bij decreet ook intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid worden opgericht. Zij genieten ook operationele autonomie, maar blijven onderworpen aan het gezag van de Vlaamse Regering¹²⁹. De toekenning van rechtspersoonlijkheid gaat dus niet altijd gepaard met een verplaatsing van het gezag, maar in veel gevallen blijft de

¹²⁵ Zie naar analogie, EUBELIUS (2014), Onderzoek van het instrument 'contractbenadering' in het kader van het in ontwikkeling zijnde beleidskader 'economische activiteiten in voormalige agrarische gebouwen', uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen, 88.

¹²⁶ Artikel 1bis van het Besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie.

¹²⁷ Artikelen 1quater en 1quinquies van het Besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie.

¹²⁸ Artikel 29 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie.

¹²⁹ Artikelen III.4 en III.5 van het Bestuursdecreet.



worden door het implementeren van een duidelijke selectie- en totstandkomingsprocedure, duidelijke criteria op basis waarvan regiodeals geselecteerd worden en de nodige inspraak van het publiek.

Hoger werd reeds aangehaald dat op de verschillende stuurgroepen over het onderzoeksproject uiteenlopende manieren werden voorgesteld en besproken om het initiatiefrecht en voortraject te omkaderen. De mogelijkheden zijn legio. Dit is ook een kwestie van beleidsvoorkeuren. Bestaande regelingen kunnen als inspiratie dienen.

Zo geeft het **Decreet Brownfieldconvenanten** een rechtsgrond aan de Vlaamse Regering om te bepalen dat de standaard-aanvraagformulieren met het verzoek aan het gewest om onderhandelingen op te starten over een Brownfieldconvenant worden ingediend op grond van een oproepsysteem. De Vlaamse Regering kan in de oproep specifieke projectkenmerken opnemen op het vlak van de doelstellingen van het Brownfieldproject of de aard van de geplande herontwikkeling, de karakteristieken van de projectgronden of het gebied waarin het Brownfieldproject gelegen is, of de aard of samenstelling van de projectstructuur.¹³⁴ Een en ander is nader uitgewerkt in het besluit van de Vlaamse Regering van 23 december 2016 tot vaststelling van de minimale onderhandelingsvoorwaarden, de minimale totstandkomings- en opvolgingsprocedure van een Brownfieldconvenant. In dit besluit zijn de beoordelingscriteria voor verzoeken tot onderhandelingen vastgelegd en wordt de zogenaamde Brownfieldcel in het leven geroepen. Deze Brownfieldcel bestaat uit vertegenwoordigers van de Vlaamse Ministers voor Economie en Omgeving en de leidende ambtenaren - of de aangewezen afdelingshoofden die hen vertegenwoordigen - van het Agentschap voor Innoveren en Ondernemen, van het Departement Omgeving, van de OVAM en van het Departement Mobiliteit en Openbare Werken. De Brownfieldcel kan ook worden uitgebreid met experts. De Brownfieldcel is dus bij uitstek intersectoraal vormgegeven, wat als voorbeeld en inspiratie kan dienen. Het is deze Brownfieldcel die de onderhandelingen over Brownfieldconvenanten organiseert, de Vlaamse Regering adviseert over de eventuele goedkeuring van Brownfieldconvenanten, de belangen van het Vlaams Gewest en de gelijke behandeling van de aanvragers bewaakt bij de totstandkoming van Brownfieldconvenanten, enz. De Brownfieldcel voert dus de onderhandelingen voor het Vlaams Gewest. Zij wordt daarbij geflankeerd door Brownfieldonderhandelaars die op voordracht van de Brownfieldcel aangewezen worden door de Vlaamse Regering en een meer onafhankelijke rol vervullen. Zij zorgen voor "het afstemmen van de standpunten en posities van de betrokken Vlaamse administraties, de regisseurs en de actoren met het oog op de totstandkoming van evenwichtige brownfieldconvenanten".

Het **Decreet Vlaamse Parken** bepaalt dat het aan de Vlaamse Regering toekomt om een oproep te lanceren tot kandidaatstelling voor een erkenning als Vlaams Park. De kandidaten dienen een zogenaamde parknota in, op basis waarvan de Vlaamse Regering de kandidaten selecteert die uitgenodigd worden om een masterplan en operationeel plan in te dienen.¹³⁵ De erkenningsvoorwaarden en de procedure om erkend te worden, zijn nader uitgewerkt in een uitvoeringsbesluit bij het decreet.¹³⁶

Inspiratie kan ook gezocht worden bij de regeling van voorstellen voor landinrichtingsprojecten onder het **Decreet Landinrichting**. In opdracht van de Vlaamse Minister bevoegd voor

¹³⁴ Artikel 8, § 1 Decreet Brownfieldconvenanten.

¹³⁵ Artikel 9 Decreet Vlaamse Parken.

¹³⁶ Besluit van de Vlaamse Regering van 14 juli 2023 tot vaststelling van de algemene erkennings- en subsidiëeringsvoorwaarden voor Vlaamse Parken.



- Met het oog op een gelijke en onpartijdige behandeling en transparantie is het aangewezen om een duidelijk afwegingskader te verbinden aan de selectie van initiatieven. Dit afwegingskader kan relatief licht gehouden worden om de procedure niet onnodig te verzwaren en de beoordelingsvrijheid van het Vlaams Gewest voldoende te vrijwaren. Te denken valt aan algemene criteria zoals het (minimaal) aantal betrokken gemeenten (en eventueel provincies), een omschrijving van de regionale en eventuele lokale opgaven, de relatie tot het BRV en de beleidskaders daarvan, de bereidheid tot cofinanciering, enz. Het is ook mogelijk om het meer algemene afwegingskader verder specifiek af te stemmen op maat van verzoek of voorstel van het Vlaams Gewest, naar analogie met het afwegingskader van de zogenaamde tranches voor de Nederlandse Regio Deals.
- Na ontvangst van eventuele initiatieven vanuit de gemeenten, beoordeelt het bevoegde Vlaamse orgaan de verschillende aanmeldingen en selecteert zij de aanmeldingen die op basis van het afwegingskader in aanmerking komen voor verdere onderhandelingen. Zij doet een voorstel aan de Vlaamse Regering die beslist over de te weerhouden aanmeldingen. Daarna worden de onderhandelingen opgestart over de weerhouden aanmeldingen.

Aan Vlaamse zijde zouden de onderhandelingen gevoerd kunnen worden door aangewezen onderhandelaars op voordracht van het Departement Omgeving hetzij de 'Regiodealcel'.

Langs de zijde van de gemeenten zou de eis gesteld kunnen worden dat zij hetzij gezamenlijk hetzij afzonderlijk één onderhandelaar afvaardigen, om de onderhandelingsfase beheersbaar te houden en te stroomlijnen.

- Op basis van de gevoerde onderhandelingen beslissen de betrokken partijen of zij tot een gedragen ontwerp van regiodeal kunnen komen. Is dit niet het geval, worden de onderhandelingen stopgezet en stopt de procedure daar. Als dit wel het geval is, sluiten de kandidaat-partijen een ontwerp van regiodeal. Het ontwerp van regiodeal wordt goedgekeurd en politiek gevalideerd door de Vlaamse Regering en de bevoegde organen van de andere betrokken partijen.
- Over het goedgekeurde ontwerp van regiodeal wordt een publieke consultatie georganiseerd. Verder zullen we namelijk zien dat publieke inspraak aangewezen is tijdens de totstandkoming van een regiodeal. Eventueel kan een rechtsgrond worden opgenomen die het bevoegde Vlaamse orgaan de mogelijkheid biedt om vrijblijvend het advies in te winnen van alle instanties die zij nuttig acht.
- Na de publieke consultatie komen de kandidaat-partijen tot een definitieve regiodeal, rekening houdend met de ontvangen opmerkingen van het publiek (en eventueel ontvangen adviezen).
- De definitieve regiodeal wordt ter goedkeuring voorgelegd aan de Vlaamse Regering en de bevoegde organen van de andere partijen. Nadat alle bevoegde organen de regiodeal definitief hebben goedgekeurd, treedt zij in werking en kan zij uitgevoerd worden.

Verder in huidig rapport is een voorstel van decretale omkadering (m.i.v. het voortraject) opgenomen.



behoorden te zijn door de andere partij.¹⁴⁹ Ook de oorzaak is ongeoorloofd wanneer zij strijdig is met de openbare orde of met dwingende wetsbepalingen.¹⁵⁰

Een regiodeal die niet voldoet aan deze geldigheidsvereisten, is in principe **nietig**. De overeenkomst blijft evenwel geldig in de gevallen die door de wet zijn bepaald of wanneer uit de omstandigheden blijkt dat de nietigheidssanctie kennelijk ongeschikt zou zijn, gelet op het doel van de geschonden regel.¹⁵¹

De nietigheid is absoluut wanneer de geschonden regel van openbare orde is en dus in hoofdzaak de bescherming van het algemeen belang beoogt. Iedere belanghebbende kan zich erop beroepen. De nietigheid is relatief wanneer de geschonden regel van dwingend recht is en dus in hoofdzaak de bescherming van een particulier belang beoogt. Enkel de beschermde persoon kan zich erop beroepen.¹⁵² Alleen een regiodeal aangetast door een relatieve nietigheid kan uitdrukkelijk of stilzwijgend worden bevestigd door de beschermde persoon.¹⁵³ Derden die geen partij zijn bij een regiodeal, zouden dus voor de rechter de (absolute) nietigheid kunnen vorderen van een regiodeal die werd gesloten in strijd met de regels inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw die van openbare orde zijn.

Indien een regiodeal geheel of gedeeltelijk zou worden nietig verklaard door de rechter, ontnemt dit de gevolgen aan de nietig verklaarde bepalingen vanaf de dag waarop de regiodeal werd gesloten.¹⁵⁴

In de rechtsleer gaan stemmen op die stellen dat de afwezigheid van een eenzijdig beëindigingsrecht of wijzigingsrecht in hoofde van de contracterende overheid zou kunnen resulteren in een aangetaste toestemming, een rechtsonbekwame overheid en/of een ongeoorloofd voorwerp.¹⁵⁵ In principe zou dit dan aanleiding kunnen geven tot een (al dan niet gedeeltelijke) nietigverklaring van een regiodeal door de rechter. Ook om deze reden is het sterk aangewezen om in een regiodeal voldoende mogelijkheden in te bouwen voor de betrokken besturen om ter vrijwaring van het algemeen belang hun verbintenissen onder een regiodeal desnoods eenzijdig te wijzigen of te beëindigen.

5.3.12 Inspannings- of resultaatsverbintenissen?

In principe staat het contractspartijen vrij om hun verbintenissen vorm te geven als resultaats- dan wel inspanningsverbintenissen. Een inspanningsverbintenis is *“een verbintenis die de schuldenaar ervan verplicht om alle zorg te verstrekken die eigen is aan een voorzichtig en redelijk persoon om een bepaald resultaat te bereiken. Het bewijs van de fout van de schuldenaar rust op de schuldeiser”*. Een resultaatsverbintenis daarentegen is *“een verbintenis die de schuldenaar ervan verplicht om een bepaald resultaat te bereiken. Indien het resultaat niet wordt bereikt, wordt de fout van de schuldenaar vermoed, tenzij overmacht wordt aangetoond”*.¹⁵⁶

¹⁴⁹ Artikel 5.53 (nieuw) Burgerlijk Wetboek.

¹⁵⁰ Artikel 5.56 (nieuw) Burgerlijk Wetboek.

¹⁵¹ Artikel 5.57 (nieuw) Burgerlijk Wetboek.

¹⁵² Artikel 5.58 (nieuw) Burgerlijk Wetboek.

¹⁵³ Artikel 5.61 (nieuw) Burgerlijk Wetboek.

¹⁵⁴ Artikel 5.62 (nieuw) Burgerlijk Wetboek.

¹⁵⁵ S. LIERMAN, P. VAN DE WEYER en K. VANDORMAEL, “Overheidscontracten in het Belgische recht: besturen op de snijlijn van privaat- en publiekrecht”, *TPR* 2016, 548-551.

¹⁵⁶ Artikel 5.72 (nieuw) Burgerlijk Wetboek.



de regiodeal op maat in te vullen, maar wordt dit decretaal toch afgebakend tot een bepaalde onder- en/of bovengrens. De decretale grenzen kunnen dan zo worden bepaald dat zowel regiodeals die samenvallen met de politieke legislatuur als regiodeals die legislatuur overschrijdend zijn, mogelijk zijn. De regeling van de Milieubeleidsovereenkomst kan hier als inspiratie dienen waar bepaald is dat een Milieubeleidsovereenkomst wordt gesloten voor een bepaalde termijn “*die in geen geval langer mag zijn dan acht jaar*”.¹⁶⁰

Tijdens de tweede stuurgroepvergadering van 8 juni 2023 is gedebatteerd over de vraag of het misschien aangewezen is om de regiodeals te laten samenvallen met de politieke legislatuur? Wat dit aspect betreft kunnen ook lessen getrokken worden uit de Regio Deal in Nederland (zie verder). In Nederland wordt per legislatuur een financieringsenveloppe vastgelegd voor het Regio Deal programma en loopt de termijn van de Regio Deals (in principe) gelijk met de politieke legislatuur. Zo hebben de Nederlandse Regio Deals een relatief korte looptijd van gemiddeld 3 à 4 jaar. In de praktijk blijkt de geplande looptijd van de Regio Deals echter vaak niet te volstaan, waardoor deze vaak wordt verlengd. Dit heeft te maken zowel met externe factoren (bv. coronapandemie) als met interne factoren (bv. langere looptijd nodig dan was ingeschat of behoefte regio's aan langdurige samenwerking). We kunnen daarom besluiten dat regiodeals aan het begin van een politieke legislatuur waarschijnlijk gemakkelijker te sluiten zijn en dat regiodeals die gelijklopen met een legislatuur vermoedelijk eenvoudiger uit te voeren zijn, maar dat regiodeals ook legislatuur overschrijdend moeten kunnen zijn en dat een voorafname op een volgende legislatuur geenszins uitgesloten mag zijn. Het aanpakken van soms complexe regionale opgaven zal nu eenmaal niet steeds mogelijk zijn binnen één legislatuur. De suggestie hoger om decretaal een minimale en/of maximale duur voor de regiodeal te bepalen, kan de optie openlaten om eventueel legislatuur overschrijdende regiodeals mogelijk te maken terwijl er toch een bovengrens aan gesteld wordt. Puur juridisch-contractueel beschouwd zijn legislatuur overschrijdende regiodeals geen probleem: een partij blijft gebonden door een gesloten regiodeal, ook al verandert op een gegeven moment tijdens de uitvoering ervan haar politieke constellatie. Alleen valt niet uit te sluiten dat een partij na verkiezingen bepaalde aangegane verbintenissen niet meer genegen is, en deze wenst te wijzigen of op te zeggen. Echter, in dat geval zal deze partij hiervoor de mogelijkheden moeten aanwenden die haar geboden worden door de regiodeal (en de eventuele decretale omkadering daarvan).

Een consequentie van de invulling van de regiodeal als een overeenkomst van bepaalde duur is dat zij in principe niet opzegbaar is door de partijen, tenzij een opzegmogelijkheid wordt voorzien in een decretale regeling of in de overeenkomst zelf.¹⁶¹ Ook een regiodeal van bepaalde duur kan dus eenzijdig opzegbaar gemaakt worden in het decreet of in de overeenkomst zelf. In het kader van dit onderzoek pleiten wij ervoor om ieder bestuur de mogelijkheid te geven om uit een regiodeal te treden mits naleving van een decretaal bepaalde uittredingstermijn.

Gezien het tijdsgebonden karakter van de regiodeal zijn wij geen voorstander van clauses van stilzwijgende verlenging of vernieuwing.¹⁶² Dit dreigt opnieuw inertie in de hand te werken waarbij partijen anticiperen op een stilzwijgende verlenging. Indien de regiodeal tijdens de overeengekomen duur niet tot volledige uitvoering kan worden gebracht, lijkt het ons een betere optie dat de partijen dan samen bekijken of zij de nodige wilsovereenstemming vinden om gezamenlijk de overeenkomst te verlengen. Dit behelst een uitdrukkelijke wilsovereenstemming

¹⁶⁰ Artikel 6.2.3, eerste alinea DABM.

¹⁶¹ Artikel 5.76 van het (nieuw) Burgerlijk Wetboek. Overeenkomsten van onbepaalde duur daarentegen zijn steeds opzegbaar door de partijen, zie artikel 5.75 van het (nieuw) Burgerlijk Wetboek.

¹⁶² Zie ook EUBELIUS (2014), *Onderzoek van het instrument 'contractbenadering' in het kader van het in ontwikkeling zijnde beleidskader 'economische activiteiten in voormalige agrarische gebouwen'*, uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen, 29 en 93.



gedurende een bepaalde termijn waarbinnen het Regieteam tot een onderhandelde oplossing tracht te komen. Als er geen onderhandelde oplossing uit de bus komt binnen de opgegeven termijn, herleven de verbintenissen automatisch en kan de verzoekende partij het geschil voorleggen aan de Verzoeningscommissie (desgevallend opnieuw op schorsende wijze als zij dit aangeeft in haar gemotiveerd verzoek). Als de Verzoeningscommissie evenmin tot een onderhandelde oplossing komt binnen de opgegeven termijn, herleven de verbintenissen definitief maar heeft de verzoekende partij vervolgens wel de mogelijkheid om op een sterk verkorte termijn uit de regiodeal te treden. Het mechanisme van de mogelijkheid tot schorsing van verbintenissen tijdens de zoektocht naar een onderhandelde oplossing, houdt o.i. de balans tussen de belangen om partijen zoveel als mogelijk in de deal te houden en al te gemakkelijke eenzijdige opzeggingen tegen te gaan en de belangen van partijen om in functie van bepaalde gewijzigde omstandigheden op korte termijn en eenzijdig bepaalde verbintenissen 'on hold' te zetten en voorwerp te laten uitmaken van heronderhandeling.

Tot slot wijzen wij op de werking van artikel 5.74 van het (nieuw) Burgerlijk Wetboek inzake de imprevisieer. Onder het nieuw Burgerlijk Wetboek vindt de imprevisieer automatisch toepassing op overeenkomsten, tenzij dit uitdrukkelijk contractueel wordt uitgesloten. Nu een regiodeal in het licht van de veranderingsregel in functie van het algemeen belang o.i. precies verruimde mogelijkheden moet voorzien om gemaakte afspraken te herzien en te heronderhandelen, zal dit volgens ons van minder belang zijn in het kader van de regiodeal. Op basis van de regiodeal zullen partijen net meer mogelijkheden hebben tot heronderhandeling in functie van gewijzigde omstandigheden dan wat mogelijk is op basis van de imprevisieer.

5.3.15 De uitvoering van een regiodeal en de opvolging daarvan (met de mogelijkheid om realisatieovereenkomsten te sluiten)

Het is essentieel dat niet alleen wordt nagedacht over een gepaste governance structuur tijdens de precontractuele onderhandelingsfase, maar ook over een geschikte governance structuur tijdens de contractuele uitvoeringsfase van de deal. Er zullen verscheidene partijen op verschillende bestuursniveaus betrokken zijn bij een regiodeal. Het is daarom belangrijk dat de uitvoering en dagelijkse werking en opvolging van de regiodeal in handen gesteld wordt van een team waarin de verschillende partijen vertegenwoordigd zijn en dat als 'motor' fungeert van (de uitvoering van) de regiodeal. Het onderzoeksteam doet een voorstel om voor iedere regiodeal een zogenaamd **Regieteam** in te stellen waarin de partijen vertegenwoordigd zijn en dat instaat voor de dagelijkse uitvoering en opvolging van de regiodeal. We hebben hiervoor een regeling opgenomen in het algemeen model van regiodeal waarin de verschillende aspecten betreffende het Regieteam geregeld worden (samenstelling, werking, samenkomsten, eventueel huishoudelijk reglement, enz.). We zien er evenwel van af om de inrichting van een Regieteam ook decretaal te veel te betonen vanuit een keuze om dit niet teveel decretaal te formaliseren.

Tijdens het gevoerde juridisch onderzoek en de casestudy is ook de nood gebleken om de partijen bij een regiodeal de mogelijkheid te bieden om hun verbintenissen verder te concretiseren in navolgende overeenkomsten ter uitvoering van de regiodeal. Ook hier kan het Brownfieldconvenant als inspiratie dienen. Brownfieldconvenanten bevatten namelijk standaard een rechtsgrond voor het sluiten van zogenaamde realisatieconvenanten ter uitvoering van het hoofdconvenant. Iets gelijkaardigs dringt zich op voor de regiodeal. Zo was het in de case Contrei aangewezen om de afspraken over de herbestemming van woonuitbreidingsgebieden te regelen in (het ontwerp van) de regiodeal, terwijl de concrete afspraken over de herinrichting van de



(Regieteam, toe- en uittreding, handhaving, enz.). Realisatieovereenkomsten zullen doorgaans dan ook relatief beperkt in omvang zijn en een duidelijke focus hebben op de bijkomende verbintenissen die de betrokken partijen hierin opnemen. Afgezien van de specifieke bijkomende verbintenissen die worden aangegaan en de eventuele nadere afspraken over de financiering daarvan, zullen realisatieovereenkomsten veelal beperkt zijn tot een artikel met eventuele bijkomende definities (en voor het overige een verwijzing naar de definities opgenomen in de regiodeal), een artikel dat de regiodeal aanwijst als rechtsgrond en de bepalingen hiervan van toepassing verklaart op de realisatieovereenkomst en een artikel over de duur van de realisatieovereenkomst. Verder hangt het dus af van de wensen van partijen wat zij hierin nog willen opnemen. Op vraag van de opdrachtgever heeft het onderzoeksteam een algemeen model van realisatieovereenkomst uitgewerkt en als bijlage opgenomen bij dit onderzoeksrapport.

Ook de opvolging van de uitvoering van een gesloten regiodeal mag niet veronachtzaamd worden. Hiervoor moeten de nodige mechanismen uitgewerkt worden. Zo zou decretaal bepaald kunnen worden dat de partijen (in de praktijk het Regieteam) van een regiodeal jaarlijks een **voortgangsdokument** opmaken over de voortgang van de uitvoering van de deal en dit jaarlijks ook overmaken aan het bevoegde orgaan op Vlaams niveau. Op het einde van een regiodeal zouden de partijen (in de praktijk het Regieteam) opgedragen kunnen worden om een **eindrapport** op te maken waarin de resultaten gebundeld worden en afgezet worden tegen de vooropgestelde doelstellingen. Wij hebben een dergelijke clause ook opgenomen in het algemeen model van regiodeal¹⁶⁷.

Eventueel zou daaraan de verplichting kunnen worden verbonden voor het bevoegde Vlaamse orgaan om jaarlijks te rapporteren over de voortgang van de verschillende afgesloten regiodeals aan de Vlaamse Regering. Een dergelijke regeling maakt ook een controle mogelijk over de besteding van de verleende Vlaamse middelen. Ook in het kader van de Nederlandse Regio Deals gebeurt een jaarlijkse voortgangsrapportage die wordt meegedeeld aan de Tweede Kamer (zie verder). Ook de regeling voor de Milieubeleidsvereenkomst kan als inspiratie dienen.¹⁶⁸

“De organisatie brengt jaarlijks verslag uit over de uitvoering van de milieubeleidsvereenkomst. De Vlaamse Regering brengt bij het Vlaams Parlement tweejaarlijks een evaluatierapport uit over de uitvoering van de milieubeleidsvereenkomst.

De Vlaamse Regering bepaalt de vorm en de voorwaarden die bij het verslag en het evaluatierapport moeten worden nageleefd.”

5.3.16 Toetreding tot en uittreding uit een regiodeal

5.3.16.1 Toetreding

Als hierover decretaal of contractueel niets geregeld wordt, valt de eventuele toetreding van nieuwe partijen tijdens de uitvoering van de regiodeal volledig onder de contractsvrijheid van de partijen. Concreet betekent dit dat nieuwe partijen maar kunnen toetreden als alle bestaande partijen daarmee akkoord gaan en iedere contractspartij dus over een vetorecht beschikt tegen mogelijke toetredende partijen. Meestal wordt hier contractueel niets aan gewijzigd, partijen willen blijvend kunnen beslissen over wie hun medecontractanten (zullen) zijn. In de regiodeal is dit niet anders. Niettemin kan een decretale of contractuele regeling aangewezen zijn,

¹⁶⁷ Zie ook EUBELIUS (2014), Onderzoek van het instrument ‘contractbenadering’ in het kader van het in ontwikkeling zijnde beleidskader ‘economische activiteiten in voormalige agrarische gebouwen’, uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen, 102.

¹⁶⁸ Artikel 6.3.2 DABM.



contractspartijen tot wet en kan enkel worden opgezegd met de wederzijdse toestemming van de partijen of op de gronden door de wet erkend. Aangezien de wet zelf bepaalt dat overeenkomsten van onbepaalde duur steeds opzegbaar zijn,¹⁷⁰ stelt er zich dan geen probleem. Iedere partij kan uit een overeenkomst voor onbepaalde duur treden door deze op te zeggen, desgevallend mits kennisgeving van een redelijke opzegtermijn. De situatie is anders bij overeenkomsten van bepaalde duur die niet voortijdig kunnen worden opgezegd, behoudens de uitzonderingen die de wet, het contract of de gebruiken opleggen.¹⁷¹ Precies daarom wordt in beleidsovereenkomsten van bepaalde duur¹⁷² gewoonlijk een uittredingsregeling opgenomen om de uittreding van partijen – al dan niet onder voorwaarden – mogelijk te maken.

Artikel 10, §§ 2 en 3 van het Decreet Brownfieldconvenanten bepaalt als volgt met betrekking tot de uittreding van partijen:¹⁷³

“§ 2 Een partij kan te allen tijde uit een Brownfieldconvenant treden, indien zij een uittredingstermijn in acht neemt.

Behoudens andersluidend beding, bedraagt de uittredingstermijn zes maanden. In geen geval mag de in een Brownfieldconvenant bepaalde uittredingstermijn langer zijn dan één jaar. Elke langere termijn wordt van rechtswege herleid tot één jaar.

De kennisgeving van de uittreding gebeurt, op straffe van nietigheid, hetzij bij een per post aangetekende brief, hetzij bij deurwaardersexploot. De termijn van uittreding begint te lopen vanaf de eerste dag van de maand volgend op de kennisgeving.

§ 3 Het Brownfieldconvenant wordt beëindigd in geval van gerechtelijke of buitengerechtelijke ontbinding, bij het verstrijken van de overeengekomen duur, of in geval van uittreding uit het convenant door de Vlaamse Regering.”

Deze decretale regeling kan als inspiratie dienen voor een decretale uittredingsregeling voor de regiodeal die evenzeer als overeenkomsten van bepaalde duur gezien worden (zie hoger). Het lijkt ons verdedigbaar en wenselijk om ieder bestuur de mogelijkheid te geven om uit een regiodeal te treden mits naleving van een decretaal bepaalde uittredingstermijn. Ook is het consequent om decretaal te bepalen dat een regiodeal van rechtswege beëindigd wordt ingeval van uittreding door de Vlaamse Regering, nu een regiodeal steeds de deelname van de Vlaamse Regering vereist. Het is wenselijk deze zaken decretaal te regelen, zodat dit op rechtszekere wijze geregeld is en ook op dezelfde wijze geldt voor alle regiodeals die worden gesloten.

¹⁷⁰ Met inachtneming van de vereisten die de wet of het contract oplegt of, bij gebreke daarvan, door de kennisgeving aan de andere partij van een opzegging die een redelijke opzegtermijn vermeldt. Zie artikel 5.75 van het (nieuw) Burgerlijk Wetboek.

¹⁷¹ Artikel 5.76 van het (nieuw) Burgerlijk Wetboek.

¹⁷² Overeenkomsten van onbepaalde duur zijn steeds opzegbaar op grond van artikel 5.75 van het (nieuw) Burgerlijk Wetboek.

¹⁷³ De uittredingsregeling voor Milieubeleidsovereenkomsten is gelijkaardig. Zie artikel 6.2.4 DABM:

“De partijen kunnen te allen tijde een milieubeleidsovereenkomst opzeggen, op voorwaarde dat ze een opzeggingstermijn in acht nemen. Behoudens andersluidend beding in de overeenkomst bedraagt die termijn zes maanden. In geen geval mag de opzeggingstermijn die in de overeenkomst bepaald is langer zijn dan een jaar. Elke langere termijn wordt van rechtswege herleid tot een jaar. Als de opzegging niet uitgaat van het Gewest, moet de milieubeleidsovereenkomst door de andere partijen gezamenlijk worden opgezegd. De opzegging wordt op straffe van nietigheid meegedeeld, hetzij met een ter post aangetekende brief, hetzij bij deurwaardersexploot. De opzeggingstermijn begint te lopen vanaf de eerste dag van de maand die volgt op de kennisgeving.”

Hierbij valt wel op dat de opzegging of uittreding die niet uitgaat van het Vlaams Gewest, alleen gezamenlijk kan door de andere partijen. Dit lijkt ons te verregaand en onnodig voor de regiodeal.

Aangezien de opzegging op grond van artikel 6.2.5 DABM van rechtswege de beëindiging van een Milieubeleidsovereenkomst meebrengt, brengt de eenzijdige opzegging door het Vlaams Gewest het einde van de Milieubeleidsovereenkomst mee.

5.3.17 De handhaving van een regiodeal

5.3.17.1 Een contractuele geschillenregeling

Als er geen specifieke contractuele afspraken worden gemaakt over de niet-naleving van de aangegane verbintenissen en welke procedures en maatregelen dan toegepast worden, spelen de algemene remedies in geval van contractuele wanprestatie (zie hierna). Om niet te snel in een logica van contractuele handhaving te verzeilen, vaak met tussenkomst van een rechter, is het o.i. aangewezen om in de regiodeal een contractuele geschillenregeling op te nemen waarin de partijen contractueel overeenkomen hoe zij zullen handelen wanneer er een geschil rijst over de uitvoering van de aangegane verbintenissen. In het algemeen model van regiodeal dat het onderzoeksteam voorstelt, bestaat de contractuele geschillenregeling er in essentie in dat partijen zich ertoe verbinden om de tussen hen gerezen geschillen eerst voor te leggen aan het Regieteam dat de uitvoering van de deal opvolgt en, indien geen onderhandelde oplossing wordt gevonden binnen het Regieteam, deze voor te leggen aan een Verzoeningscommissie. De partijen zijn telkens vertegenwoordigd binnen het Regieteam en de Verzoeningscommissie, maar door verschillende personen. De partijen verbinden zich er daarbij toe om een tussen hen gerezen geschil maar voor te leggen aan de rechter, als ook binnen de schoot van de Verzoeningscommissie geen onderhandelde oplossing wordt gevonden binnen een redelijke termijn.¹⁷⁴ In de plaats van een Verzoeningscommissie waarin de partijen vertegenwoordigd zijn of in aanvulling daarop, zouden de partijen ook kunnen overeenkomen om een tussen hen gerezen geschil voor te leggen aan een externe bemiddelaar (alvorens dit aan de rechter voor te leggen).

5.3.17.2 De algemeen geldende contractuele sancties

Als een contractspartij één of meerdere verbintenissen van de regiodeal niet naleeft en de niet-nakoming is haar toerekenbaar, beschikt de schuldeiser krachtens het algemeen contractenrecht en behoudens andersluidende contractuele afspraken over het volgende arsenaal aan contractuele sancties: het recht op uitvoering in natura van de verbintenis, het recht op herstel van de schade, het recht op ontbinding van de regiodeal, het recht op prijsvermindering en het recht om de uitvoering van de eigen verbintenis op te schorten.¹⁷⁵

We bespreken deze sancties hierna. Uiteraard staan deze contractuele sancties alleen open voor de betrokken contractspartijen. Derden die geen partij zijn bij de regiodeal kunnen niet de toepassing van een contractuele sanctie nastreven indien een partij bij de regiodeal een contractuele wanprestatie begaat.¹⁷⁶

– Het recht op uitvoering in natura van de verbintenis

In principe kan de schuldeiser de uitvoering in natura eisen van de niet nageleefde verbintenis.¹⁷⁷

Deze sanctie heeft echter enkele belangrijke nadelen die haar niet erg efficiënt maken.

¹⁷⁴ In het kader van het onderzoek naar het instrument van het covenant voor niet-agrarische activiteiten in voormalige agrarische gebouwen, werd een gelijkaardig voorstel voor een getrappt systeem van geschillenregeling gedaan. Zie ATELIER ROMAIN, ILVO en LDR (2016), *Onderzoek van het instrument 'covenant' voor 'niet-agrarische activiteiten in voormalige agrarische gebouwen'*, uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen, 134-135.

¹⁷⁵ Artikel 5.83 van het (nieuw) Burgerlijk Wetboek.

¹⁷⁶ EUBELIUS (2014), *Onderzoek van het instrument 'contractbenadering' in het kader van het in ontwikkeling zijnde beleidskader 'economische activiteiten in voormalige agrarische gebouwen'*, uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen, 104.

¹⁷⁷ Artikel 5.84 van het (nieuw) Burgerlijk Wetboek.

Ten eerste kan zij alleen worden afgedwongen voor de rechter.¹⁷⁸ Men kan een contractspartij niet eigenhandig dwingen om haar verbintenissen uit te voeren. Desgevallend zal dit moeten worden afgedwongen voor de rechter, met een soms lange en kostelijke procedure en de nodige beroepsmogelijkheden voor de schuldenaar.¹⁷⁹

Ten tweede levert een veroordeling van de schuldenaar om tot uitvoering in natura over te gaan, op zich uitvoeringsgewijs niet meteen veel op indien de schuldenaar opnieuw in gebreke blijft. Hieraan kan worden geredigeerd door een dwangsom te verbinden aan de veroordeling om tot uitvoering in natura over te gaan, maar hiervoor is de schuldeiser opnieuw afhankelijk van de rechter.

Een specifieke vorm van uitvoering in natura is de zogenaamde vervanging van de schuldenaar.¹⁸⁰ Indien de prestatie zich hiertoe leent, heeft de schuldeiser namelijk het recht zich door de rechter te laten machtigen om de verbintenis zelf uit te voeren of te laten uitvoeren door een derde op kosten van de schuldenaar.¹⁸¹ Opnieuw dient de schuldeiser hiertoe te worden gemachtigd door de rechter, tenzij partijen contractueel anders overeenkomen. Er valt echter te vrezen dat de verbintenissen van gemeenten en desgevallend provincies onder een regiodeal zich niet steeds zomaar lenen voor vervanging door het Vlaams Gewest. Mogelijk zullen deze nauw verbonden zijn met de bevoegdheden ter zake van de gemeente of provincie die het Vlaams Gewest zich niet zomaar kan toe-eigenen. Bovendien moet de schuldeiser dan zelf de kosten voorschieten en nadien een gerechtelijke procedure starten om te trachten deze te recupereren.¹⁸²

– Het recht op herstel van de schade

De schuldeiser kan bij contractuele wanprestaties voor de rechter ook het integrale herstel van de geleden schade in geld door de schuldenaar vorderen.¹⁸³ Enkel de schade waarvan de partijen het beginsel redelijkerwijs konden voorzien bij de totstandkoming van het contract moet worden hersteld, tenzij de niet-nakoming het gevolg is van een opzettelijke fout van de schuldenaar.¹⁸⁴

Ook deze contractuele sanctie zal niet steeds efficiënt blijken.

Ten eerste moet ook de vervangende schadevergoeding afgedwongen worden voor de rechter. Uit het onderzoek is echter gebleken dat erg voorzichtig moet worden omgesprongen met schadebedingen in beleidsovereenkomsten.

Ten tweede komt het aan de schuldeiser toe om het bewijs te leveren van de contractuele wanprestaties, de geleden schade en het causaal verband tussen beiden. Dit kan minder evident blijken dan het lijkt. In het kader van een regiodeal kan het bijvoorbeeld moeilijkheden opleveren voor het Vlaams Gewest om het bewijs te leveren dat het gewest persoonlijke en reële schade

¹⁷⁸ Artikel 5.234 van het (nieuw) Burgerlijk Wetboek.

¹⁷⁹ EUBELIUS (2014), *Onderzoek van het instrument 'contractbenadering' in het kader van het in ontwikkeling zijnde beleidskader 'economische activiteiten in voormalige agrarische gebouwen'*, uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen, 105.

¹⁸⁰ Artikel 5.85 van het (nieuw) Burgerlijk Wetboek.

¹⁸¹ Artikel 5.235 van het (nieuw) Burgerlijk Wetboek.

¹⁸² EUBELIUS (2014), *Onderzoek van het instrument 'contractbenadering' in het kader van het in ontwikkeling zijnde beleidskader 'economische activiteiten in voormalige agrarische gebouwen'*, uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen, 107.

¹⁸³ Artikel 5.86 van het (nieuw) Burgerlijk Wetboek.

¹⁸⁴ Artikel 5.87 van het (nieuw) Burgerlijk Wetboek.



“Nadat hij nuttige maatregelen heeft genomen om de niet-nakoming van de schuldenaar vast te stellen, kan de schuldeiser het contract, op eigen risico, ontbinden door middel van een schriftelijke kennisgeving aan de schuldenaar. Die vermeldt de tekortkomingen die hem worden verweten.”

De eenzijdige ontbinding gebeurt dan op eigen risico van de schuldeiser die zelf de nuttige maatregelen moet nemen om te kunnen aantonen dat hij de overeenkomst terecht als beëindigd heeft beschouwd gezien de ernstige tekortkomingen van de schuldenaar.

– Het recht op prijsvermindering

In geval van een niet-nakoming die onvoldoende ernstig is om de ontbinding te rechtvaardigen, kan de schuldeiser in rechte de prijsvermindering eisen. Hij kan dit daarnaast ook buitengerechtelijk en eenzijdig doen mits een schriftelijke kennisgeving van de schuldeiser met aanduiding van de reden van de vermindering.¹⁹² Dit laatste gebeurt uiteraard opnieuw op eigen risico.

Deze sanctie biedt het Vlaams Gewest de mogelijkheid om de cofinanciering waartoe zij zich heeft verbonden in de regiodeal te verminderen bij contractuele wanprestatie van de schuldenaar. Ofwel vordert het gewest dan de prijsvermindering voor de rechter, ofwel past het gewest deze eenzijdig en op eigen risico toe met aanduiding van de redenen van de vermindering.

– Het recht om de uitvoering van de eigen verbintenis op te schorten

De schuldeiser kan als reactie op een contractuele wanprestatie van de schuldenaar ten slotte de uitvoering van zijn eigen verbintenis opschorten.¹⁹³ De exceptie van niet-uitvoering geeft de schuldeiser van een opeisbare verbintenis in een wederkerige rechtsverhouding het recht om de nakoming van zijn eigen verbintenis op te schorten totdat de schuldenaar de zijne uitvoert of aanbiedt ze uit te voeren.¹⁹⁴

Zo zou het Vlaams Gewest in principe de betaling van de cofinanciering bepaald in de regiodeal kunnen opschorten zolang de schuldenaar zijn verbintenissen niet nakomt.

5.3.17.3 Uitdrukkelijke sanctieclausules

Hoger hebben we gezien dat verscheidene contractuele sancties niet steeds erg efficiënt zijn, onder meer nu zij geregeld de voorafgaande tussenkomst van de rechter vereisen met soms lange en kostelijke procedures tot gevolg alvorens de sanctie wordt toegepast. Het kan dus zinvol blijken om de inzet van contractuele sancties en de randvoorwaarden daarvan contractueel te regelen tussen de partijen.

Dit lijkt ons zeker het geval voor het besproken **ontbindend beding**. Een ontbindend beding in de regiodeal zou de schuldeiser het recht verlenen om de overeenkomst te ontbinden zonder tussenkomst van de rechter wanneer de schuldenaar zijn verbintenissen niet nakomt. Zoals gezegd heeft het ontbindend beding als grote voordelen dat het buitengerechtelijk en eenzijdig kan worden toegepast en dat de partijen de mogelijkheid hebben om de contractuele wanprestaties te omschrijven die aanleiding kunnen geven tot eenzijdige ontbinding zonder dat deze per se ernstig moeten zijn. Het

¹⁹² Artikel 5.97 van het (nieuw) Burgerlijk Wetboek.

¹⁹³ Artikel 5.98 van het (nieuw) Burgerlijk Wetboek.

¹⁹⁴ Artikel 5.239 van het (nieuw) Burgerlijk Wetboek.



overeenkomst aan derden. Derden moeten dus rekening houden met het bestaan van een regiodeal waar zij geen partij bij zijn.²⁰⁰

Het voorgaande impliceert derhalve dat derden noch gebonden zijn door de verbintenissen in een regiodeal en hiervan geen rechtsgevolgen ondergaan, noch kunnen zij rechten ontlenen hieraan. Derden dienen alleen het bestaan van een regiodeal als rechtsfeit te erkennen.

5.3.18.2 Inspraak van het publiek

Dit wil echter niet zeggen dat derden ook onrechtstreeks nooit enig gevolg zullen ondervinden van een regiodeal. Een regiodeal is realisatiegericht en de verbintenissen zijn er uitdrukkelijk op gericht om nadere uitvoering en doorwerking op het terrein te krijgen. Denk maar aan de (inspannings)verbintenis om een RUP op te maken, een gebied her in te richten of een OV-halte te realiseren. Het is dan ook denkbaar en eerder waarschijnlijk dat de regiodeal wel als een soort afwegingskader zal fungeren bij het nemen door de partijen van de navolgende maatregelen om hieraan uitvoering te geven.²⁰¹ Ook valt niet uit te sluiten dat een regiodeal door een bestuur gehanteerd zou worden als een beleidsmatig gewenste ontwikkeling bij het vergunningenbeleid, met toepassing van artikel 4.3.1, § 2, eerste alinea, 2°, a) VCRO.

Er valt dan ook niet uit te sluiten dat een regiodeal binnen het toepassingsgebied zou vallen van artikel 7 van het Verdrag van Aarhus op basis waarvan het publiek inspraak moet krijgen in de besluitvorming over plannen, programma's en beleid betrekking hebbende op het milieu. Op basis van dit artikel treft elke verdragspartij passende praktische en/of andere voorzieningen voor inspraak voor het publiek gedurende de voorbereiding van plannen en programma's betrekking hebbende op het milieu, binnen een transparant en eerlijk kader, na het publiek de benodigde informatie te hebben verstrekt. In voorkomend geval omvatten de inspraakprocedures redelijke termijnen voor de verschillende fasen, die voldoende tijd laten voor het informeren van het publiek en voor het publiek om zich gedurende de milieubesluitvorming doeltreffend voor te bereiden en deel te nemen. De inspraak moet vroegtijdig zijn, wanneer alle opties open zijn en doeltreffende inspraak kan plaatsvinden. Elke verdragspartij waarborgt dat in het besluit naar behoren rekening wordt gehouden met het resultaat van de inspraak.

Ook tijdens de totstandkoming van een Brownfieldconvenant²⁰² en een Milieubeleidsovereenkomst²⁰³ wordt een vorm van inspraak georganiseerd. Naar analogie kan verder ook gewezen worden op de publieke inspraak die verplicht georganiseerd wordt over de parknota's voor de Vlaamse Parken onder het Decreet van 9 juni 2023 houdende de Vlaamse Parken en algemene landschapszorg.²⁰⁴ Ten slotte werd ook een vorm van publieke inspraak in het vooruitzicht gesteld in het onderzoek naar het instrument van het convenant voor niet-agrarische activiteiten in voormalige agrarische gebouwen.²⁰⁵

Het valt bijgevolg aan te raden om tijdens de totstandkoming van een regiodeal een vorm van inspraak te voorzien waarbij aan het publiek inspraak wordt gegeven over een vastgesteld ontwerp van

²⁰⁰ EUBELIUS (2014), *Onderzoek van het instrument 'contractbenadering' in het kader van het in ontwikkeling zijnde beleidskader 'economische activiteiten in voormalige agrarische gebouwen'*, uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen, 95; ATELIER ROMAIN, ILVO en LDR (2016), *Onderzoek van het instrument 'convenant' voor 'niet-agrarische activiteiten in voormalige agrarische gebouwen'*, uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen, 121; S. LIERMAN, P. VAN DE WEYER en K. VANDORMAEL, "Overheidscontracten in het Belgische recht: besturen op de slijlijn van privaat- en publiekrecht", *TPR* 2016, 560.

²⁰¹ Zie ook ATELIER ROMAIN, ILVO en LDR (2016), *Onderzoek van het instrument 'convenant' voor 'niet-agrarische activiteiten in voormalige agrarische gebouwen'*, uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen, 121.

²⁰² Artikel 8 Decreet Brownfieldconvenanten.

²⁰³ Artikel 6.2.1 DABM.

²⁰⁴ Artikel 11 van het Decreet van 9 juni 2023 houdende de Vlaamse Parken en algemene landschapszorg.

²⁰⁵ ATELIER ROMAIN, ILVO en LDR (2016), *Onderzoek van het instrument 'convenant' voor 'niet-agrarische activiteiten in voormalige agrarische gebouwen'*, uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen, 118.



referentiekader dat bovendien een verordenend karakter moet hebben. Zo oordeelde het Hof reeds dat een besluit dat enkel doelstellingen met een indicatieve waarde bevat (zonder reglementair karakter) geen kader vormt voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten.²²¹

In dat verband kan ook gewezen worden op de vaste rechtspraak van de Raad van State met betrekking tot de ruimtelijke structuurplannen. De Raad van State oordeelt steevast dat een ruimtelijk structuurplan een document betreft dat louter beleidsdoelstellingen op lange termijn omvat voor de realisatie waarvoor nog (verordenende) maatregelen moeten worden genomen. Een ruimtelijk structuurplan is enkel verbindend voor de overheden, maar dit bindende karakter heeft geen betrekking op de beoordeling van vergunningsaanvragen. Bijgevolg doet een ruimtelijk structuurplan in hoofde van een particulier geen rechtsgevolgen ontstaan. Precies om deze redenen oordeelt de Raad van State dat een ruimtelijk structuurplan geen voor vernietiging vatbare rechtshandeling is.²²²

Hetzelfde geldt voor omzendbrieven, beleidslijnen en masterplannen die geen verordenend karakter hebben en aldus de beoordelingsvrijheid van de vergunningverlenende overheid niet kunnen inperken.²²³ Evenmin kan een beleidsdocument rechtstreeks ingrijpen in de ruimtelijke bestemming van een deel van het grondgebied.²²⁴

Dit verhindert niet dat ruimtelijke structuurplannen en andere beleidsmatige documenten als beleidsmatig gewenste ontwikkelingen kunnen fungeren in het kader van de vergunningverlening. Een beleidsmatig gewenste ontwikkeling is uitdrukkelijk gesitueerd op het niveau van de beoordeling van de opportuniteit van de aanvraag (toets aan een goede ruimtelijke ordening), niet op het niveau van de beoordeling van de legaliteit daarvan (toets aan de stedenbouwkundige voorschriften).²²⁵

Dezelfde overwegingen kunnen o.i. worden gemaakt met betrekking tot de regiodeal. Het behoort tot het wezen van de regiodeal dat zij een overeenkomst is die alleen tussen de partijen verbintenissen doet ontstaan en geen rechtsgevolgen doet ontstaan voor derden (relativiteit van de overeenkomst). Als overeenkomst heeft de regiodeal geen verordenend karakter. Voor zover een regiodeal toch (semi-)verordenende bepalingen zou bevatten, moeten deze o.i. voor onwettig worden gehouden. Een regiodeal legt weliswaar een contractueel afsprakenkader vast dat verbindend is voor de partijen, maar dit verbindende karakter is louter contractueel en heeft geen betrekking op de verlening van toekomstige vergunningen. Sterker, een regiodeal mag de beoordelingsvrijheid van de plannende overheid voor de opmaak van een RUP of van de vergunningverlenende overheid voor de beoordeling van een vergunningsaanvraag niet op voorhand aan banden leggen. Een regiodeal zal dus steeds nader uitvoering moeten krijgen aan de hand van de geëigende ruimtelijke instrumenten, zoals de opmaak van een RUP of het verlenen van een omgevingsvergunning, zonder dat de deal kan anticiperen of ingrijpen op de geëigende procedures ter zake en de beoordelingsvrijheid van de overheden in dat verband. De beoordelingsvrijheid van de plannende of vergunningverlenende overheid moet steeds gevrijwaard worden onder de regiodeal. Dit is precies de reden waarom een regiodeal in regel inspanningsverbintenissen bevat en wordt gesloten zonder op enigerlei wijze afbreuk te doen aan de geëigende procedures en de beoordelingsvrijheid van de betrokken overheden.

221 HvJ 12 juni 2019, nr. C-321/18, Terre wallonne ASBL. Zie ook M. STRUBBE en R. VERBEKE, "Ruimtelijke structuurplannen zijn niet plan-MER-plichtig. Of wel?", noot onder RvS 26 juni 2019, nr. 244.967, *TOO* 2020, afl. 1, 93.

222 O.m. RvS 25 november 2009, nr. 198.200; RvS 3 juni 2008, nr. 183.744; RvS 15 januari 2008, nr. 178.546. Zie ook M. STRUBBE en R. VERBEKE, "Ruimtelijke structuurplannen zijn niet plan-MER-plichtig. Of wel?", noot onder RvS 26 juni 2019, nr. 244.967, *TOO* 2020, afl. 1, 91.

223 RvS 19 januari 2012, nr. 217.314; RvS 24 juni 2014, nr. 227.827.

224 RvS 30 juni 2015, nr. 231.825. Zie ook M. STRUBBE en R. VERBEKE, "Ruimtelijke structuurplannen zijn niet plan-MER-plichtig. Of wel?", noot onder RvS 26 juni 2019, nr. 244.967, *TOO* 2020, afl. 1, 91-92.

225 M. STRUBBE en R. VERBEKE, "Ruimtelijke structuurplannen zijn niet plan-MER-plichtig. Of wel?", noot onder RvS 26 juni 2019, nr. 244.967, *TOO* 2020, afl. 1, 91.



- Preciserings over de aard van de overeenkomst en de erin opgenomen verbintenissen (overeenkomst naar burgerlijk recht, inspanningsverbintenissen (tenzij uitdrukkelijk anders aangegeven), geen afbreuk aan het karakter van openbare overheid en de toepasselijke wetten, decreten en besluiten);
- De doelstellingen van de regiodeal (bv. verminderen ruimtebeslag) en de acties van de regiodeal (bv. herbestemmen WUG);
- Algemene uitvoeringsverbintenissen voor alle partijen;
- Specifieke uitvoeringsverbintenissen van de Vlaamse Regering en de lokale overheden;
- Het principe en de concrete afspraken over de cofinanciering van de verbintenissen;
- De rol, samenstelling en werking van het Regieteam ter uitvoering van de regiodeal;
- De duur van de regiodeal;
- Een rechtsgrond voor de partijen om realisatieovereenkomsten te sluiten ter uitvoering van de regiodeal;
- De opvolging van de uitvoering van de regiodeal, de rapportage in dat verband en de informatie-uitwisseling in het kader van de regiodeal;
- De wijze van communicatie / kennisgevingen tussen partijen en de wijze van communicatie over de regiodeal naar derden toe;
- De mogelijkheden tot het wijzigen van de regiodeal;
- De mogelijkheden voor derden om toe te treden tot de regiodeal en de mogelijkheden voor partijen om uit de regiodeal te treden;
- Een geschillenregeling;
- Opschortende en ontbindende voorwaarden;
- Ontbinding bij (ernstige) tekortkomingen aan de verbintenissen onder de regiodeal;
- De splitsbaarheid van de regiodeal in geval van nietigheid van een onderdeel ervan;
- Een GDPR-clausule;
- Het toepasselijk recht en aanduiding van de bevoegde rechtbank;
- Handtekeningen;
- De bijlagen bij de regiodeal.

Voor de concrete uitwerking van de regiodeal, verwijzen we naar het algemeen model van regiodeal dat door het onderzoeksteam werd opgemaakt en gevoegd is bij huidig rapport.



- De mogelijkheid om realisatieovereenkomsten te sluiten;
- De opvolging van de uitvoering van de regiodeal en de rapportage in dat verband;
- Een uitdrukkelijke delegatie aan de Vlaamse Regering.

Deze zaken kunnen o.i. best decretaal geregeld worden, om de gewenste en een juiste implementatie van het instrument te verzekeren en om de nodige uniformiteit te verzekeren op de meest essentiële punten voor alle regiodeals die zullen worden gesloten.

Op basis van deze analyse doet het onderzoeksteam volgend voorstel van ontwerpdecreet. Het voorgestelde ontwerpdecreet gaat uit van een afzonderlijk en nieuw decreet betreffende de regiodeal. Eventueel zou ook overwogen kunnen worden om de regeling betreffende een regiodeal in te schuiven in de VCRO of het Instrumentendecreet.

Het onderzoeksteam benadrukt dat onderstaand voorstel één mogelijk voorstel van ontwerpdecreet betreft. Afhankelijk van beleidsvoorkeuren zou een ontwerpdecreet met verschillende inhoudelijke keuzes of accenten net zo valabel kunnen zijn in het licht van het gevoerde onderzoek. De uiteindelijke tekst van een mogelijk decreet hangt in sterke mate af van de wijze waarop Vlaanderen uiteindelijk de regiodeal beleidsmatig wenst in te zetten.

“ONTWERP VAN DECREET,

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse Minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme,

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse Minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen



2° gebiedsspecifieke doelstellingen en concrete acties en maatregelen om deze te realiseren;

3° de verbintenissen van de partijen;

4° de financiering van de verbintenissen van de partijen, gesteund op het principe van cofinanciering waarbij iedere partij een inbreng doet van financiële of andere middelen;

5° de oprichting van een regieteam waarin alle partijen vertegenwoordigd zijn en dat instaat voor en waakt over de goede uitvoering en realisatie van de regiodeal;

6° de duur van de regiodeal rekening houdend met artikel 16;

7° de gevallen waarin en de wijze waarop de partijen tijdens de duur van de regiodeal aangegane verbintenissen kunnen wijzigen;

8° de termijn waarbinnen partijen kunnen uittreden uit een regiodeal rekening houdend met artikel 17;

9° een geschillenregeling en mogelijke sancties in geval van niet-naleving van de verbintenissen onder een regiodeal.

Art. 7. Een regiodeal is een overeenkomst naar burgerlijk recht en is verbindend voor de partijen. Zij heeft geen verordenende kracht en vormt geen verordenend toetsingskader voor vergunningsaanvragen en stedenbouwkundige attesten.

Hoofdstuk 3. Territoriaal werkingsgebied

Art. 8. Een regiodeal wordt gesloten voor het geheel of een gedeelte van het grondgebied van meerdere gemeenten.

Hoofdstuk 4. Procedure

Art. 9. In het kader van regiowerking kunnen twee of meer gemeenten, al dan niet samen met de betrokken provincies, gezamenlijk bij de Vlaamse Regering een gebiedsgericht en gemotiveerd verzoek indienen om onderhandelingen met het Vlaams Gewest op te starten over het sluiten van een regiodeal. Het gebiedsgericht en gemotiveerd verzoek bevat minstens nadere aanwijzingen over de geviseerde ruimtelijke opgaven op regioniveau, de op dat ogenblik betrokken partijen en het beoogde grondgebied van de betrokken gemeenten.

Art. 10. Het Departement bezorgt de Vlaamse Regering een gemotiveerd advies over ieder ontvangen gebiedsgericht en gemotiveerd verzoek, waarin het Departement nagaat in welke mate het verzoek bijdraagt tot de doelstellingen van de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen en aansluit op de afgesproken prioriteiten in de betreffende regiowerking. Op basis van dit advies beslist de Vlaamse Regering welke verzoeken aanvaard worden en waarover onderhandelingen formeel worden opgestart.

Art. 11. De Vlaamse Regering kan zelf een gebiedsgericht en gemotiveerd verzoek tot onderhandelen / voorstel van regiodeal) richten aan twee of meer gemeenten, en eventueel de betrokken provincies, in het kader van een regiowerking. In dat geval verstrekt het Departement voorafgaandelijk advies aan



de Vlaamse Regering, waarin het Departement nagaat in welke mate het **(verzoek / voorstel)** bijdraagt tot de doelstellingen van de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen en aansluit op de afgesproken prioriteiten in de betreffende regiowerking. Op basis van dit advies beslist de Vlaamse Regering over de goedkeuring van het **(verzoek / voorstel)** en maakt zij dit over aan de betrokken gemeenten en eventueel provincies.

Art. 12. Zodra de betrokken partijen het eens zijn over een ontwerp van regiodeal, stellen zij dit ontwerp voorlopig vast en bezorgen zij dit ter goedkeuring aan de Vlaamse Regering en de bevoegde organen van de andere partijen.

Art. 13. §1. Het goedgekeurde ontwerp van regiodeal wordt gedurende dertig dagen onderworpen aan een openbaar onderzoek.

§2. De betrokken gemeenten kondigen het bestaan van het ontwerp van regiodeal en de start van het openbaar onderzoek minstens aan:

1° door een aanplakking in de gemeente;

2° door een bericht in het Belgisch Staatsblad en ten minste drie dagbladen die in de betrokken gemeenten worden verspreid;

3° een bericht op de website van de gemeente.

De aankondiging, vermeld in het eerste lid, gebeurt binnen een termijn van dertig dagen nadat het voorlopig vastgestelde ontwerp van regiodeal is goedgekeurd door de bevoegde organen van alle partijen. Dit is een termijn van orde.

De aankondiging, vermeld in het eerste lid, vermeldt minstens:

1° het voorwerp van het ontwerp van regiodeal en waar het ontwerp van regiodeal ter inzage ligt;

2° de begin- einddatum van het openbaar onderzoek;

3° de wijze en het adres waar opmerkingen over het ontwerp van regiodeal kunnen worden ingediend.

§3. Het openbaar onderzoek start ten vroegste op de tiende dag na de dag waarop de aankondiging ervan in het Belgisch Staatsblad is verschenen.

§4. Het ontwerp van regiodeal wordt vanaf de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad tot het einde van het openbaar onderzoek ter inzage gelegd in het gemeentehuis van de betrokken gemeenten. De betrokken gemeenten verzekeren dat het ontwerp van regiodeal ook digitaal kan worden geraadpleegd op hun websites.

§5. Het publiek kan gedurende de volledige duur van de publieke raadpleging zijn opmerkingen over het ontwerp van regiodeal indienen.

§6. Het Departement kan het advies vragen over het ontwerp van regiodeal aan alle instanties die het nuttig acht.

Art. 14. Binnen een ordetermin van negentig dagen na het einde van het openbaar onderzoek, stellen de partijen de regiodeal definitief vast, rekening houdend met de ontvangen opmerkingen van het publiek en met de eventueel ontvangen adviezen. De definitief vastgestelde regiodeal wordt ter goedkeuring voorgelegd aan de Vlaamse Regering en de bevoegde organen van de andere partijen. Van zodra de definitief vastgestelde regiodeal is goedgekeurd door de Vlaamse Regering en de bevoegde organen van alle partijen, treedt zij in werking en zijn de partijen erdoor gebonden.

Art. 15. De definitief vastgestelde regiodeal wordt gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad en op de websites van het Departement en de betrokken gemeenten en provincies.

Hoofdstuk 5. Duur

Art. 16 Een regiodeal is een overeenkomst van bepaalde duur, die niet korter mag zijn dan (xxx) jaar en niet langer dan (xxx) jaar. Een regiodeal kan niet stilzwijgend worden verlengd.

Hoofdstuk 6. Uittreding

Art. 17. Partijen bij een regiodeal hebben steeds de mogelijkheid om uit de overeenkomst te treden, mits naleving van een uittredingstermijn. Deze uittredingstermijn mag nooit minder dan (xxx) maanden en nooit meer dan (xxx) maanden bedragen. [Optioneel: Iedere kortere of langere overeengekomen uittredingstermijn wordt van rechtswege herleid tot de minimale dan wel maximale decretale uittredingstermijn.]

Art. 18. De uittreding van de Vlaamse Regering uit een regiodeal brengt automatisch de beëindiging van de regiodeal mee.

Hoofdstuk 7. Realisatieovereenkomsten

Art. 19. Ter uitvoering of aanvulling van een regiodeal kunnen één of meerdere partijen een realisatieovereenkomst sluiten. Bij de uitwerking van een realisatieovereenkomst richten partijen zich naar wat overeengekomen werd in de regiodeal.

Art. 20. Ook derden kunnen partij zijn bij een realisatieovereenkomst zonder dat zij partij zijn bij de regiodeal. In dat geval geeft de derde bij het sluiten van de realisatieovereenkomst aan dat zij in kennis is gesteld van de inhoud van de regiodeal en aanvaardt zij uitdrukkelijk de toepasselijkheid van de inhoudelijke afspraken in de regiodeal op de realisatieovereenkomst.

Art. 21. Artikel 16 is van overeenkomstige toepassing op realisatieovereenkomsten.

Hoofdstuk 8. Voortgang en rapportage

Art. 22. §1. De partijen bij een regiodeal staan in voor de opmaak van een (jaarlijks) voortgangsdokument waarin de voortgang in de realisatie van de regiodeal in beeld wordt gebracht. De partijen bezorgen dit voortgangsdokument (jaarlijks) aan het Departement.

§2. De partijen bij een regiodeal staan in voor de opmaak van een eindrapport wanneer de regiodeal afloopt. Zij bezorgen het eindrapport aan het Departement.

Art. 23. Het Departement rapporteert (jaarlijks) aan de Vlaamse Regering over de voortgang van de afgesloten regiodeals.

////////////////////////////////////

de Vlaamse verbintenissen die worden opgenomen in een regiodeal (of realisatieovereenkomsten) en concrete acties en maatregelen zullen moeten nemen, hierbij ook partij te maken en de regiodeal of realisatieovereenkomst mee te laten ondertekenen.

- Het zal van belang zijn om de regiodeal uitdrukkelijk vorm te geven als een overeenkomst met afdwingbare verbintenissen. Zo wordt een incentive gegeven aan de partijen om de verbintenissen ook uit te voeren en de financiering te dragen.
- Strikt genomen is geen decretale omkadering vereist voor besturen om een beleidsovereenkomst zoals een regiodeal te sluiten, maar in de praktijk zal dit zonder twijfel nodig zijn om het instrument toepassing te laten vinden op de manier die Vlaanderen voor ogen heeft. Bepaalde aspecten zullen ongetwijfeld decretaal geregeld moeten worden, zoals de omschrijving, minimale inhoud en rechtskarakter van het instrument, de procedurele omkadering van de totstandkoming van de regiodeal, de minimale en/of maximale duur ervan, enz. Daarbij moet goed voor ogen gehouden worden dat aspecten die Vlaanderen uniform geregeld wil zien voor alle regiodeals, noodgedwongen regelgevend verankerd moeten worden.
- De governance van regiodeals is verschillend in de precontractuele fase van de totstandkoming en in de contractuele fase van de uitvoering.
 - Precontractuele fase (vóór het sluiten van de regiodeal)
 - Het initiatiefrecht kan conceptueel van bovenuit of van onderuit ingevuld worden. Het kan ook wederkerig gemaakt worden. Vlaanderen kan ook bevoegd gemaakt worden om concrete voorstellen voor regiodeals te lanceren. Dit is een beleidskeuze.
 - In de precontractuele fase kan – procedureel beschouwd – een onderscheid worden gemaakt tussen een selectiefase en een onderhandelingsfase. In een eerste fase worden initiatieven geselecteerd die in aanmerking komen voor een regiodeal en waarover onderhandelingen worden opgestart (selectiefase). Deze fase zal anders ingevuld worden al naargelang het initiatief uitgaat van Vlaanderen dan wel van een groep gemeenten. Daarna worden de eigenlijke onderhandelingen gevoerd over de geselecteerde initiatieven (onderhandelingsfase). Bij initiatieven van onderuit zien we vaak dat de beoordeling van deze initiatieven door Vlaanderen toebedeeld wordt aan een ruimer, eventueel intersectoraal ingevuld orgaan dat ter zake adviseert aan de politiek verantwoordelijken, terwijl in de selectiefase de onderhandelingen op Vlaams niveau meer in handen gesteld worden van individuele onderhandelaars die vanuit de administratie afgevaardigd worden. Dit kan een procesmatige keuze zijn om de selectie- en onderhandelingsfase van elkaar te scheiden, en kan ook ingegeven zijn door praktische overwegingen om de onderhandelingen langs Vlaamse zijde door een duidelijk (gemandateerd) aanspreekpunt te laten voeren. Uiteindelijk moet iemand voor Vlaanderen fysiek aan tafel aanschuiven.
 - Van belang is alleszins dat een orgaan bevoegd gemaakt wordt om de precontractuele fase van een regiodeal te voeren. Of het proces nu van bovenaf of van onderuit geïnitieerd wordt, of er nu gewerkt wordt met oproepen vanuit



Ook moeten gebiedsgerichte sporen die parallel aan elkaar hetzelfde beogen, vermeden worden. Dit zou kunnen worden opgelost met een soort van 'vliegende teams' waarbij bijvoorbeeld personen vanuit de bestaande samenwerkingsverbanden betrokken worden in het voortraject. Ook een 'Regiodealcel' zou perfect ad hoc aangevuld kunnen worden met gebiedspecifieke experts.

- Voor wat betreft de contractuele fase van de uitvoering van de regiodeal wordt de governance in handen gelegd van een zogenaamd Regieteam waarin alle partijen vertegenwoordigd zijn en dat belast wordt met de opvolging en uitvoering van de deal en de dagelijkse werking hiervan.
- Bij het uitwerken van een regiodeal moet voldoende aandacht uitgaan naar wijzigende noodwendigheden van het algemeen belang en de discretionaire beoordelingsvrijheid van de betrokken besturen daarbij in het kader van de inzet van de ruimtelijke instrumenten waarover contractuele afspraken worden gemaakt, zoals de opmaak van een RUP of het beslissen over een vergunningsaanvraag. Vanuit deze gevoeligheid verdienen inspanningsverbintenissen (minstens aangaande deze aspecten) de voorkeur, moeten er voldoende mogelijkheden zijn voor besturen om verbintenissen bij te sturen of zelfs uit een regiodeal te treden en moet er ook omzichtig worden omgesprongen met schadebedingen.
- Het is aangewezen om in iedere regiodeal een rechtsgrond op te nemen op basis waarvan partijen hieraan verder uitvoering kunnen geven in navolgende realisatieovereenkomsten. De casestudy heeft de nood hieraan bevestigd. Realisatieovereenkomsten kunnen dan verder uitvoering geven aan een regiodeal en richten zich naar de inhoud van de regiodeal. Zij zijn een mogelijkheid, geen verplichting. Partijen beslissen zelf of het voor de uitvoering van een regiodeal nodig of nuttig is om nadere afspraken vast te leggen in één of meerdere realisatieovereenkomsten. Niet alle partijen bij een regiodeal moeten ook partij zijn bij navolgende realisatieovereenkomsten. Het is juridisch mogelijk om ook derden te laten toetreden tot een realisatieovereenkomst, zonder dat zij per se partij moeten worden bij de overkoepelende regiodeal. Dit kan handig zijn om derden contractueel te betrekken bij een realisatieovereenkomst die vereist zijn om hieraan uitvoering te geven, zonder dat dit meteen de noodzaak meebrengt om hen partij te maken bij de regiodeal. Verder kunnen de bepalingen van de regiodeal automatisch van toepassing verklaard worden op navolgende realisatieovereenkomsten (voor zover hiervan niet specifiek wordt afgeweken zonder dat dit tegen de inhoudelijke afspraken van de regiodeal mag ingaan), zodat deze laatste in essentie gefocust zijn op de bijkomende verbintenissen tussen de betrokken partijen en beperkt kunnen blijven in omvang.
- Om het doelgebonden karakter van een regiodeal kracht bij te zetten, is de regiodeal ook tijdsgebonden. Dit behelst een keuze voor regiodeals van bepaalde duur. Dit heeft juridisch tot gevolg dat de regiodeal zonder specifieke contractuele regeling niet eenzijdig zou kunnen worden opgezegd, zodat het van belang is om in een contractuele uittredingsregeling te voorzien. We adviseren daarbij om clausules van stilzwijgende verlenging uit te sluiten. Het onderzoeksteam stelt voor om decretaal een minimale en/of maximale duur van de regiodeal te bepalen, wat enerzijds voldoende contractuele flexibiliteit biedt aan de partijen om de duur van de regiodeal projectspecifiek in te vullen en anderzijds toch een zekere uniformiteit garandeert en wat de mogelijkheid aan legislatuur overschrijdende regiodeals niet uitsluit.



6 FINANCIËEL-ORGANISATORISCH ONDERZOEK

Het deelonderzoek van IDEA Consult spitst zich toe op de financieel-organisatorische aspecten van een toekomstige regiodeal. We onderscheiden daarin drie onderdelen:

1. Literatuuronderzoek, waarbij we bronnen hebben onder de loupe genomen rond gebiedsontwikkeling, (inter)bestuurlijke organisatie en financiering;
2. Toepassing van inzichten rond financiële verevening op de case Contrei;
3. Uitwerking van de cofinanciering tussen partijen in de Regiodeal en randvoorwaarden voor succesvolle financiële afspraken.

6.1 LITERATUURONDERZOEK

Ter voorbereiding van de organisatorische en financiële uitwerking van de regiodeals, werden volgende bronnen en studies geraadpleegd:

Onderzoeksopdrachten en adviezen rond **(geïntegreerde) gebiedswerking**:

- Onderzoek bovenlokale ruimtelijke programmaopgaves (UGent, 2019, in opdracht van het Departement Omgeving). [Weblink](#).
- Advies van de Taskforce Bouwshift (2021). [Weblink](#).
- Beleefbare open ruimte in de Antwerpse Zuidrand! (BORAZ, strategisch project), projectfiche en voortgangsrapport 2021. [Weblink](#).

Onderzoeksopdrachten over **bestuurlijke organisatie**, in casu regionale en (inter)bestuurlijke samenwerking:

- De Rynck Filip en Janssens Lieven (2023), Toekomstvisie op het lokaal en binnenlands bestuur in Vlaanderen. Steunpunt Bestuurlijke vernieuwing. [Weblink](#).
- Schraepen Pieterjan, Voets Joris, De Rynck Filip (2023), Vervoerregio's als regionaal onderhandelingsplatform. Een tussentijdse balans. Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing. [Weblink](#).
- Schraepen Pieterjan, Voets Joris, De Rynck Filip (2021), De Vlaamse overheid als actor in gebiedsgerichte bestuursvormen. De case van de vervoerregio uitgelicht. Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing. [Weblink](#).
- Schraepen Pieterjan, Voets Joris, De Rynck Filip (2021), Eindrapport Bovenlokale en stadsregionale arrangementen Steunpunt Bestuurlijke vernieuwing. [Weblink](#).
- IDEA Consult (2014), Studie over de ontwikkeling van stadsprogramma's, in opdracht van het Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB).

Literatuur en documenten over de Regiodeals in Nederland



Onderzoek bovenlokale ruimtelijke programmaopgaves (UGent, 2019)

In 2019 voerden Luuk Boelens, Marleen Goethals en Dieter Van Hemelrijck van de UGent onderzoek uit in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving rond de 'operationalisering en toepassing van een geïntegreerde aanpak voor bovenlokale ruimtelijke programmaopgaves'.

We halen er drie interessante bevindingen uit voor ons onderzoek.

Randvoorwaarden voor succesvolle bovenlokale samenwerking

De eerste cluster zouden we benoemen als randvoorwaarden voor succesvolle bovenlokale samenwerking (p.8). Men noemt er vijf:

- Urgentie: “Men erkende dat bestuurlijke samenwerking weinig zin heeft tout court, maar enkel wanneer specifieke uitdagingen daarom vragen”
- Publiek-private samenwerking: “regiovorming en bovenlokale samenwerking kunnen niet altijd (en alleen) vanuit de overheid komen; ze moeten ondersteund worden en nog beter geïnitieerd worden door de betrokken burgers en het bedrijfsleven (in samenwerking)”;
- Inspelen op endogene en exogene ontwikkelingen: “lokale regiovorming en bovenlokale samenwerking dienen te volgen uit de opgaven en urgenties die lokaal gevoeld worden; bovenlokale samenwerking komt tot stand door een spel tussen endogene (van binnenuit) en exogene krachten (van buitenaf) en zal per situatie een verschillende inrichting krijgen”;
- Concrete en afgebakende ambitie: “regiovorming en bovenlokale samenwerking dienen daarmee gestoeld te zijn op specifieke thema's en uitdagingen, meer dan op 'integrale of algemene belangen', aangezien elk van die situationele (eventueel gemeenschappelijke) interesses een eigen snelheid en schaal hebben.”
- Bovenlokale samenwerking is het opbouwen van relaties en vraagt tijd.

De cases in het onderzoek bouwen meestal verder op lopende processen van intergemeentelijke en regionale interactie. Soms zijn deze enkel sluimerend. Om de doorwerking en mogelijke transitie naar verdergaande oplossingen mogelijk te maken, is de methode van een Community of Practice (COP) ontwikkeld.

Een Community of Practice is een groep mensen die op regelmatige basis (zoals bijvoorbeeld in een intercommunale) samenkomt om (leer)ervaringen te delen binnen een bepaald domein. Door een proces van informatie en ervaringen uit te wisselen, kunnen leden van de groep van elkaar leren en ontstaat er ruimte voor persoonlijke en professionele ontwikkeling. In tegenstelling tot een Community of Interest (COI), waarin slechts informatie, interesse en inspiratie worden gedeeld, staat binnen een Community of Practice het leren zelf centraal. COP's zijn een manier om praktijkkennis ('tacit knowlegde') en know-how kennis ('factual knowledge') tegelijkertijd te vangen en in elkaars verlengde te brengen. Door te vragen, te delen en te reflecteren, bouwt de groep kennis en inzichten op, die in best practices een gedeelde betrokkenheid rond een bepaald onderwerp opbouwt, rond gezamenlijke doelen op basis van een mogelijk gedeeld repertoire.

Vaak richt het beoogde leertraject zich op drie niveaus: het persoonlijke niveau, het niveau van relaties (nieuwe samenwerkingen) en het niveau van instituties of arrangementen.



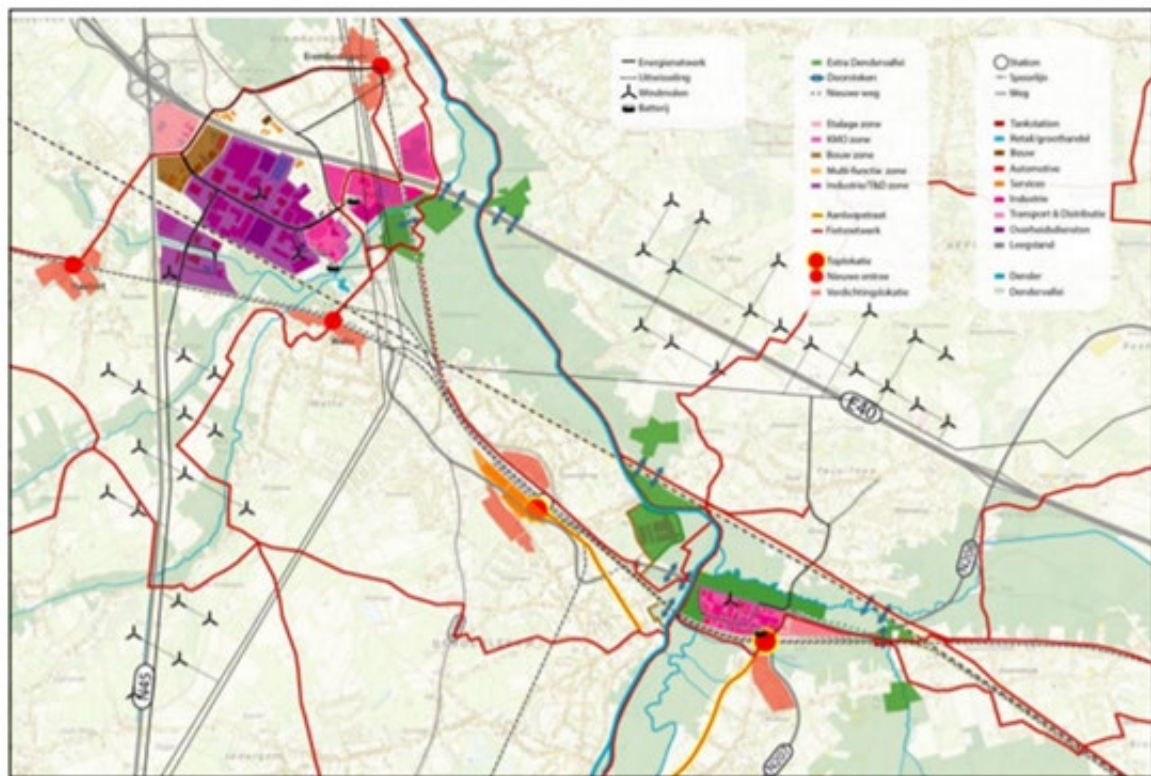
Autofinanciering

Ook op vlak van financieringsmechanisme voor de regiodeals vinden we interessante inspiratie in het onderzoeksrapport (2019).

Via een maatschappelijke kosten-batenanalyse van de case 'Denderpoort' illustreren de onderzoekers dat een regionale gebiedsontwikkelingsvisie, waarbij private en publieke belanghebbenden samenwerken, autofinancierend kan zijn, of toch minstens voor een deel. Door in te zetten op het capteren van meerwaarde op grondontwikkeling op toplocaties, kunnen deze middelen vervolgens ingezet worden om minder rendabele delen van de gebiedsontwikkeling te (helpen) realiseren.

Gelet op de BRV-ambities (bv. schrappen van woonuitbreidingsgebieden ten voordele van open ruimte) is het niet evident om van de regiodeal een budgetneutraal instrument te maken. Maar deze case werpt wel de vraag op om voldoende na te gaan hoe binnen elk van de cases ook middelen zouden kunnen worden gegeneerd. Ook vermindert het betrekken van private partijen (i.e. Regiodeals in Nederland) de druk op de publieke middelen.

Figuur 43: Stap 4 Eventuele doorstart Denderpoort



Figuur: Luuk Boelens, Marleen Goethals, Dieter Van Hemelrijck (UGent, 2019)

Taskforce Bouwshift en bouwshiftregio's (2021)

In het advies van de Taskforce Bouwshift (november 2021) wordt een nieuwe regionale figuur voorgesteld, met name bouwshiftregio's. De taskforce boog zich over de vraag van Vlaams Minister Zuhal Demir hoe we de komende jaren de doelstelling van minder ruimtebeslag kunnen waarmaken. In een aparte opgave in de strategie spreekt men over 'Regionale governance van de bouwshift' (p.111), met o.a. het voorstel tot oprichting van bouwshiftregio's, naar analogie met de oprichting van vervoerregio's voor mobiliteit.

Zeker in de regiodeal 'Contrei' (ZW-Vlaanderen) waar de bouwshift het onderwerp vormt, is de idee van bouwshiftregio's niet veraf.

De Taskforce Bouwshift stelt voor de bouwshiftregio's volgende uitgangspunten voorop:

- Geen nieuw bestuurlijk niveau;
- Sturende rol Vlaamse overheid;
- Organisatie volgens de 17 referentieregio's;
- Minder vrijblijvend kader: ambitieuze taken vastleggen per regio (kwantitatieve doelstellingen in relatie tot de kansen en uitdagingen per regio). Als regio's hun taakstelling niet realiseren, kan de Vlaamse overheid optreden;
- Regionale differentiatie, met oog ook voor de verschillende leidende actoren in een gebied (intercommunale, provincie, ...);
- Gelijk gemeentelijk gewicht.

BORAZ (Beleefbare open ruimte in de Antwerpse Zuidrand)

Ter voorbereiding van de regiodeals bekeken we ook de governance en financiering van strategische projecten in het kader van het RSV. Wat leren we daaruit voor de regiodeals?

We gaan hieronder in op het project 'Beleefbare Open Ruimte in de Antwerpse Zuidrand' (BORAZ) als voorbeeld, maar de conclusies zijn in grote lijnen ook van toepassing op andere strategische projecten.

Binnen BORAZ wordt in een ruim partnerschap samengewerkt aan het versterken van de open ruimte ten zuiden van de stad Antwerpen. De gebiedsvisie werd vertaald in een richtinggevend actieprogramma en Open ruimte Charter dat door de kernpartners werd goedgekeurd op 10 oktober 2021.

Het governancemodel is opgebouwd als volgt:

- Stuurgroep (ambtelijk);
- Werkgroepen (ambtelijk);
- Interbestuurlijke overleg, waarin de politieke mandatarissen zijn vertegenwoordigd;
- Projectcoördinator voor de dagelijkse opvolging.

Het actieprogramma wordt vanuit thematische instrumenten en subsidiestromen gerealiseerd: inkanteling van de natuur- en landschapsprojecten in de werking van het Regionaal Landschap, indiening strategisch verwervingsdossier bij het Departement Omgeving, indiening project Waterlandschap bij VLM, opstart onderzoek Landinrichting door VLM, studie stedelijke natuur getrokken door ANB, etc. Het programma is m.a.w. geïntegreerd van karakter, maar in de uitvoering en financiering is men aangewezen het maximaal stapelen van bestaande thematische instrumenten en subsidies.



- Gebiedsprogramma's;
- Mandatering (aan een ambtelijk collectief) en capaciteit;
- Gebiedsteams bij de gouverneurs;
- Selectie en statuut van ambtenaren (voor gebiedsgerichte onderhandelingen);
- Gebiedsfondsen;
- Gebiedscontracten (juridisch bindend);
- Opvolging en monitoring.

Deze opdracht sluit sterk aan bij de beleidsaanbevelingen uit de studie van het Steunpunt, in het bijzonder als het gaat over het uitwerken van nieuwe instrumenten die een meer geïntegreerd en gebiedsgericht beleid mogelijk maken.

De auteurs wijzen er overigens op dat 'meer gebiedsgericht werken' – in het bijzonder in het Omgevingsbeleid - al langer als voornemen in beleidsteksten en nota's (o.a. het BRV) staat ingeschreven, maar dat een uitrol nooit tot volle wasdom is gekomen: "Het voorstel om te werken met ruimtelijke gebiedsprogramma's, onderhandeld per regio, (...) is geen origineel idee dat nu voor het eerst opduikt. Het is al lange tijd aanwezig in alle relevante Vlaamse beleidsteksten over ruimtelijk beleid."

- Een hervorming van het politiek systeem met o.a. het versterken van de volksvertegenwoordiging;
- Een transparanter IGS-landschap en het afschaffen van de provincie als politiek verkozen bestuur.

Doorheen de teksten verwijzen de auteurs naar belangrijke randvoorwaarden, in te vullen door zowel de steden en gemeenten, als door de Vlaamse overheid. Voorwaarden die ook gelden om de Regiodeals tot een succes te maken: meer bestuurskrachtige steden en gemeenten en een sterke kaderstellende Vlaamse overheid die zichzelf beter organiseert voor een geïntegreerde en interbestuurlijke aanpak. "Er liggen belangrijke verantwoordelijkheden en verwachtingen voor sterkere lokale besturen, maar de decentralisatie slaat nu te eenzijdig door, bij gebrek aan Vlaamse kaderstelling en taakstellingen en door een gebrek aan een geïntegreerde en op uitvoering gerichte organisatie en werking van de Vlaamse overheid."

Evaluatie vervoerregio's

Uit de twee studies van het Steunpunt Bestuurlijke vernieuwing kunnen we onderstaande lessen meenemen voor de Regiodeals. We citeren uit de rapporten:

Dominant Vlaams vehikel

"Doorheen het tot dusver afgelegde traject blijft er lokaal een perceptie bestaan dat de vervoerregio's een sterk Vlaams gedomineerd vehikel zijn, met een werkwijze en agenda die onvoldoende lijkt afgestemd op de lokale bekommernissen en manier van besluitvorming. Hierdoor lijkt het gevoel van lokaal mede-eigenaarschap binnen heel wat regio's vandaag



onvoldoende gewaarborgd te zijn, wat risico's met zich meebrengt voor het verdere proces en de doorvertaling tot lokale implementatie.”

Koppeling mobiliteit / ruimte: schuchtere pogingen, maar onvoldoende

(Citaat uit het rapport) “We stellen vast dat er, in tegenstelling tot de oorspronkelijke ambities, nog steeds geen sprake is van een volwaardige beleidsmatige samenwerking tussen de vervoerregio's en het departement Omgeving om de regioschaal te gebruiken als een beleidsschaal voor ruimtelijke programma's en een verdere operationalisering van de (gebiedsgerichte) ambities binnen het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV). Wel merkten we reeds op dat er een samenwerkingsovereenkomst tussen de departementen MOW en Omgeving (MOM) werd afgesloten om binnen de operationele werking van de vervoerregio actiever te gaan samenwerken. Het MOM biedt daarom een strategisch overlegplatform om gezamenlijke opportuniteiten te detecteren en te sturen richting een meer geïntegreerde aanpak. Op deze wijze wordt voor een aantal eerder technische aspecten, zoals bv. modal split, milieueffectenrapportage of wegencategorisering, vlotter samengewerkt, zij het eerder in de luwte en weg van politiek gevoelige dossiers.”

“We merken nu op dat er vanuit het departement Omgeving personeelsmatig opvolging wordt voorzien voor het merendeel van de vervoerregio's (12 van de 15), waarbinnen men telkens een intern aanspreekpunt voorziet, weliswaar zonder mandaat binnen de vervoerregio's (departement Omgeving is enkel adviserend lid i.t.t. de meeste andere leden). Met de aanwezigheid in 12 van de 15 vervoerregio's heeft het departement ervoor geopteerd te focussen op de regio's waar er reeds gebiedsprogramma's lopende zijn die vanuit het departement worden getrokken/ondersteund. Dit maakt een inhoudelijke wisselwerking tussen deze gebiedsprogramma's en regionale mobiliteitsplannen mogelijk, maar gezien de gescheiden werking (niet op elkaar afgestemde: opdrachtformulering, timing, beslissingsmechanisme, stakeholders,...) is dit in de praktijk niet evident.”

“In een recent advies van de MORA wordt er gewezen op een gebrek aan sterke aanwezigheid en vaste vertegenwoordiging van het departement Omgeving binnen de vervoerregio's die ervoor zorgt dat niet alle mogelijkheden tot afstemming op vervoerregionaal niveau optimaal benut worden (MORA 2022). Echter, de vervoerregio's hebben binnen de huidige setting niet de opdracht om ruimtelijke keuzes te maken en kunnen dus bijgevolg louter potenties detecteren vanuit mobiliteit en suggesties richting ruimtelijk beleid formuleren. Het aanvoelen leeft bij verschillende betrokken actoren dat er hierover soms verkeerde verwachtingen leven.”

6.1.2.1 Verschillen in flexibiliteit ten aanzien van de regioschaal / Geen verandering in investeringsprioriteiten

“We merken wel enkele belangrijke verschilpunten op tussen de betrokken Vlaamse actoren inzake de mate van reorganisatie die de vervoerregiowerking tot gevolg heeft. Binnen het departement MOW en De Lijn gaat het om ingrijpende veranderingsprocessen die kernaspecten van de organisatie zoals bv. de werkingsschaal ter discussie stellen. In het geval van AWV stellen we vast dat belangrijke voorafgaande organisatorische structuren zoals de districtswerking en de relaties die hieruit voortvloeien met gemeenten ongewijzigd blijven. Het werken in vervoerregio's stelt alsnog niet de basisorganisatie en doelstellingen van het agentschap in vraag, maar wordt eerder als een bijkomende regionale dimensie aan de bestaande werking toegevoegd. Ook zien we dat de impact van de vervoerregiowerking op het prioriteren van investeringskeuzes tot dusver beperkt blijft”

6.1.2.2 Inrichting van bovenlokale en stadsregionale arrangementen

In hun 'Eindrapport Bovenlokale en stadsregionale arrangementen' staan Schraepen Pieterjan, Voets Joris en De Rynck Filip (2021) stil bij de mogelijke organisatie- en bestuursvormen.

Daarbij halen ze een juridische figuur naar boven, die minder gekend is. Ze hebben het over de federatie van gemeenten, zoals voorzien in de Grondwet. Dat is (1) een rechtstreeks verkozen bovenlokaal bestuur met gesloten taakstelling en (2) met eigen fiscaliteit, gebaseerd op (3) enerzijds medebewindstaken of gedecentraliseerde bevoegdheden vanuit de Vlaamse overheid en (4) anderzijds op verplichte of vrijwillig overgedragen gemeentelijke taken door de inliggende gemeentebesturen.

Deze bestuursvorm wijkt daarmee grondig af van de intergemeentelijke samenwerkingsvormen in het Decreet Lokaal Bestuur (DLB), die alleen gebruikt kunnen worden voor vrijwillige samenwerking voor autonome gemeentelijke taken. Zelfs in de meest maximale variant van vrijwillige intergemeentelijke samenwerking (in de vorm van de opdrachthoudende vereniging) wordt enkel het beheer van bepaalde taken tijdelijk toevertrouwd aan – en dus niet overgedragen naar – de besturen van de intercommunales.

In het geval van de federatie kan de Vlaamse overheid bovendien de gemeenten verplichten bepaalde bevoegdheden aan een federatie over te dragen en kan ze dat zelf doen met Vlaamse bevoegdheden. Dat kan de Vlaamse overheid niet ten opzichte van intergemeentelijke samenwerking.

Het verschil met de provinciebesturen is dat deze nog steeds een open taakstelling hebben en dat de federatie van gemeenten, zoals de naam het zegt, voor een deel gebaseerd is op gemeentelijke taken en bevoegdheden die op een bovenlokaal niveau worden geplaatst. Vanuit het Vlaamse perspectief bekeken vertrouwt de Vlaamse overheid taken toe aan een groep van gemeenten.

Studie over de ontwikkeling van stadsprogramma's (2014)

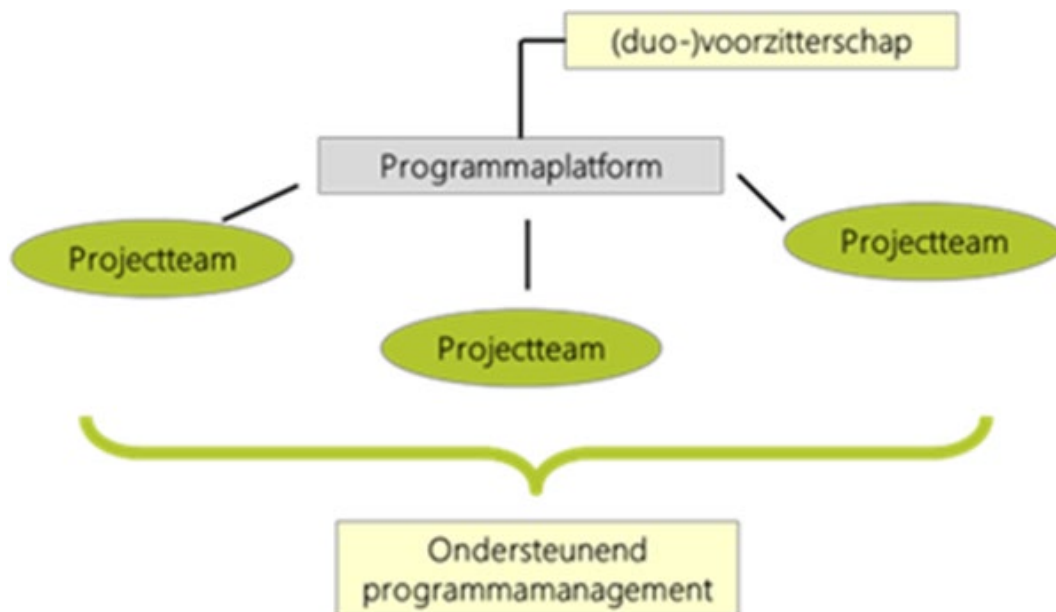
In de voorbereiding van deze opdracht, namen we als onderzoekers ook kennis van een opdracht uit 2014, waarbij IDEA Consult en prof. Filip De Rynck in opdracht van ABB een format ontwikkelden voor stadsprogramma's, die in hun kenmerken sterke gelijkenissen vertonen met de regiodeals. In een conceptnota van de Vlaamse Regering (2013) werden deze stadsprogramma's voorgesteld als opvolger van de stadscontracten. Het ontwerp van de stadsprogramma's kreeg eveneens vorm vanuit drie cases, in dit geval de steden Antwerpen, Gent en Roeselare.

De scope van de stadsprogramma's was inhoudelijk breder dan de Regiodeals (transitieopgaven waarin het lokale en het Vlaamse niveau elkaar nodig hebben), maar de focus was eveneens (stads)regionaal, interbestuurlijk (met de mogelijkheid tot het betrekken van andere actoren) en de samenwerking werd geregeld in overeenkomsten (een basisovereenkomst + realisatieovereenkomsten in de uitvoering).

Vandaar dat we hieronder een aantal formats opnemen die in die studie werden voorgesteld rond het concept van de stadsprogramma's, het tot stand komen ervan en de governance errond.

De ervaring met de stadsprogramma-aanpak in de drie betrokken steden, heeft niet tot een finale uitrol gezorgd van het instrument. Het is in de startblokken blijven hangen wegens geen overtuigende kosten-batenbalans (hoge inspanningen versus beperkte meerwaarde ten opzichte van bestaande instrumenten) en een gebrek aan politiek draagvlak.





Figuur: voorstel governance stadsprogramma's

Programmaplatform	Rol
Hoge vertegenwoordiging (leidend ambtenaren) van de Vlaamse regering en van het college van burgemeester en schepenen. Eventueel ook derden, die een bijzondere rol hebben in het programma.	<ul style="list-style-type: none"> • Opdrachthouders worden aangesproken op hun verantwoordelijkheid; • opdrachthouders spreken elkaar aan op gezamenlijke programmaverantwoordelijkheid; • Kunnen voorstellen tot bijsturing van programma en/of realisatieovereenkomsten.
Voorzitterschap	Rol
Gezagvol en politieke gemandateerd voorzitter(s) op maat van het programma (bv. onafhankelijk gezagsfiguur, duo burgemeester/ gouverneur).	<ul style="list-style-type: none"> • Zit programmaplatform voor namens opdrachtgevers; • Kaart knelpunten aan bij politieke overheden.
Projectteams	Rol
De verantwoordelijke medewerkers in de uitvoering, de stedelijke en Vlaamse projectleiders (eventueel derden).	<ul style="list-style-type: none"> • Operationele afstemming en uitvoering van projecten/activiteiten; • Leggen knelpunten voor aan het programmaplatform.
Programmamanagement	Rol
Stedelijk programmaleider Accountmanager team stedenbeleid	<ul style="list-style-type: none"> • Voorzitter projectteam, secretaris programmaplatform; • Bewaakt realisatie programmadoelstellingen; • Ondersteunt realisatie projecten/activiteiten.

Tabel: voorstel omkadering en opvolging stadsprogramma's

6.1.3 Financiering en financiële verevening

We doken ook in de literatuur over financiering van omgevingsambities en financiële vereveningsmechanismen op bovenlokaal niveau. Onder verevening verstaan we het herverdelen van kosten en opbrengsten ingeval er een onevenredige inbreng of kost is tussen betrokken partijen in kader van een regiodeal. Inzicht bieden in de omvang van de 'lasten en lusten' is



2. *Het voorzien van een stadsregionaal fonds, waar bv. middelen uit het gemeentefonds of lokale fiscaliteit (bv. bedrijfsbelasting) worden gealloceerd. Vanuit dit fonds kunnen verschillende programma's ondersteund worden. De middelen worden dus eerst (verplicht) gepoold en daarna toegekend, waarbij in punt 1 omgekeerd tewerk gegaan wordt.*
3. *Het bundelen van Vlaamse middelen voor bepaalde projecten of domeinen op stadsregionaal niveau (bv. voor zwembaden en andere voorzieningen).*

In een laatste aanbeveling wordt nog een belangrijke randvoorwaarde geformuleerd bij de financiering van (stads)regionale samenwerking vanuit de Vlaamse overheid.

“Samenwerking wordt nu niet financieel ondersteund. De Vlaamse overheid moet dit dan ook stimuleren, maar het mag geen “afkoopbeleid” worden gezien de efficiencywinst die door samenwerking kan en moet bereikt worden. Het kan niet de bedoeling zijn dat een stadsregionale samenwerking opgezet wordt om enkel als een soort fuik voor extra middelen te dienen die vervolgens verdeeld worden tussen stad en rand zonder inhoudelijke of procesmatige meerwaarde. Er moet ook een concrete overdracht van bevoegdheden aan verbonden zijn.” ²³¹

Onderzoek Regionale samenwerking verankeren - Inzet en (her)verdeling van hulpmiddelen, toegepast op beleidsdomein Ruimtelijk Ordening (2022)

Het onderzoek Regionale samenwerking verankeren – *Inzet en (her)verdeling van hulpmiddelen, toegepast op beleidsdomein Ruimtelijk Ordening* (2022)²³² bouwt verder op en structureert de bevindingen van Dernau et al., *Concepten en instrumentarium voor financiële verevening tussen lokale overheden in relatie tot ruimtelijk beleid* (2015)²³³. Hierna bespreken we beide bronnen gezamenlijk.

Coghe en Derudder beschouwen verevening als een instrument dat samenwerking als doel ondersteunt en dat mee-evolveert met de modaliteiten van de samenwerking.²³⁴ Een financieel vereveningssysteem moet de ruimtelijke en financiële implicaties van regionaal planningsbeleid voor lokale besturen op elkaar afstemmen via interbestuurlijke samenwerking.

Op basis van Dernau et al. (2015) stellen de onderzoekers dat een eerste belangrijke stap bij het treffen van afspraken rond financiële herverdeling het verkrijgen van een objectief en helder overzicht van de financiële implicaties. Afhankelijk van de situatie en van de betrokken partijen, kan het objectiveren van de kosten en inkomsten van ruimtegebruik echter uitmonden in een zeer complexe (reken)oefening. Bovendien zijn er grote verschillen tussen regio's waardoor het hanteren van een uniforme (berekennings)methodiek niet evident is. Zo bestaan er in Vlaanderen bijvoorbeeld grote verschillen (o.a. vastgoedprijzen, gemeentelijke fiscaliteit, ...) wanneer men globale inkomsten en uitgaven bij gemeenten, gekoppeld aan ruimtelijk beleid, poogt te objectiveren. Daarom moet de keuze van een financieel vereveningsmechanisme:

- *onderlinge competitie tussen steden en gemeenten i.k.v. ruimtelijke ontwikkeling en de hieraan gekoppelde ‘lusten en lasten’ vermijden;*

²³¹ Ibid., p.16.

²³² Coghe S., Derudder B (2022), Regionale samenwerking verankeren, Inzet en (her)verdeling van hulpmiddelen, toegepast op beleidsdomein Ruimtelijke Ordening (Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing).

²³³ Dernau W., Michiels S., Peeters P., Van Eetvelt R. (2015), Concepten en instrumentarium voor financiële verevening tussen lokale overheden in relatie tot ruimtelijk beleid. Ruimte Vlaanderen.

²³⁴ Coghe S., Derudder B (2022), Regionale samenwerking verankeren, Inzet en (her)verdeling van hulpmiddelen, toegepast op beleidsdomein Ruimtelijke Ordening (Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing), p.17.



Op vlak van vrijwillige verevening zien Dernau et al. (2015) en Coghe en Derudder (2022) volgende mogelijke instrumenten:

Herverdeling via het decreet lokaal bestuur (DLB) (figuur: A, B, C, F)

“Gemeentebesturen die vrijwillig wensen samen te werken in het kader van een project en hiervoor een vereveningsmechanisme willen speciëren met het oog op financiële compensatie, kunnen een onderlinge overeenkomst afsluiten waarbij ze de verdelingsmechanismen contractueel vastleggen (DLB artikel 387). Dit kan echter enkel in het geval van een project waarbij de actoren een financiële compensatie verwachten.²³⁶ Vanaf er sprake is van financiële participatie (gemeenten participeren samen in de realisatie in het kader van een publiek-private samenwerking) en/of van een gebiedsgericht programma, kunnen gemeenten overgaan tot de oprichting van een interlokale vereniging of een projectvereniging.”

Subregionaal fonds (figuur 5: D)

“In het geval van een intergemeentelijke samenwerking met het oog op een gebiedsgericht programma kunnen gemeenten een (sub)regionaal fonds inrichten om het beheer van (uit)betalingen te vergemakkelijken. Dit fonds kan worden gevuld op basis van de te betalen vergoedingen voor batige ontwikkelingen en keert compensaties uit aan de rechthebbende gemeenten. Een dergelijk mechanisme kan van toepassing zijn bij de ontwikkeling van een vooraf bepaald programma zoals de ontwikkeling van een regionaal landschapspark over het grondgebied van verschillende betrokken gemeenten heen.”

Op basis van het decreet Intergemeentelijke samenwerking (DIS) kan hiervoor een projectvereniging opgericht worden. Het subregionaal fonds fungeert aldus als afzonderlijke entiteit bijvoorbeeld in kader van een vooraf afgesproken programma van ontwikkelingen. Een projectvereniging wordt opgericht voor een periode van maximaal 6 jaar (legislatuur gebonden), weliswaar verlengbaar met periodes van maximaal 6 jaar. Uittreding van gemeenten tijdens de vooraf bepaalde duur van de vereniging is in principe niet mogelijk. Latere toetreding van andere gemeenten of toevoeging van programma-elementen is wel mogelijk.

De afspraken inzake financiële verevening worden in de oprichtingsakte van de projectvereniging vastgelegd. De controletaak op de financiële toestand wordt door de raad van bestuur toevertrouwd aan een accountant. Zelfs als wordt uitgegaan van een budgetneutraal fonds (betalingen zijn in evenwicht met ontvangsten) voor het geheel van het programma, blijft de kans groot dat het fonds gedurende de uitvoering van het programma niet altijd over voldoende middelen beschikt om tussentijdse uitbetalingen te financieren. Dit kan bijvoorbeeld ondervangen worden door het moment van uitbetaling hiervan afhankelijk te maken (bv. na realisatie van het volledige programma) of door voorfinanciering.

Intergemeentelijke fiscaliteit (figuur 5: E)

“De invoering van een intergemeentelijke belasting is op dit moment een complexe piste omdat dit enkel mogelijk is via een grondige wijziging van het wettelijk kader op Vlaams én

²³⁶ Dit wil zeggen wanneer er kosten of opbrengsten gegenereerd worden in het kader van het specifiek project. De lokale besturen dienen dus betrokken partij te zijn die schade lijdt of winsten ontvangt die verevend kunnen worden. Niet betrokken partijen kunnen geen deel uitmaken van de overeenkomst



woonprogrammatie enkel kan gebeuren indien een andere gemeente de beleidsrechten 'koopt'. Een aandachtspunt bij het systeem van verhandelbare beleidsrechten is de complexiteit van de werking en het beheer."

Dit principe sluit nauw aan bij het concept van de verhandelbare ontwikkelingsrechten dat sinds de studie van Dernau et.al. verder is onderzocht. Zie onder meer de Adviesnota verhandelbare ontwikkelingsrechten uit 2016²³⁸ waarin dit concepten op basis van expertenadvies verder is uitgediept en weinig kansrijk in de Vlaamse context is bevonden.

(Regionaal) fonds ter verevening van bestemmings- of ontwikkelingsschade en -baten (figuur 5: J)

"In de VCRO is een planschade en batenregeling opgenomen ten opzichte van eigenaars van gronden (VCRO, hoofdstuk VII). Dit systeem kan als inspiratie dienen: gemeenten kunnen een fonds inrichten om bestemmings- of ontwikkelingsschade en/of -baten te verevenen. Dit wil zeggen dat gemeenten die een ontwikkeling realiseren, 'baten' betalen en gemeenten die potentiële ontwikkelingen schrappen 'schade' ontvangen. Deze verevening wordt gekoppeld aan een fonds om de financiële stromen te kunnen beheren. Tegelijkertijd moeten de betrokken partijen dit decretaal verankeren, net zoals de andere vereveningsmechanismen die onder het luik van verplichte of geautomatiseerde verevening vallen."(Re

Tot slot formuleren de auteurs een aantal bedenkingen bij de mogelijkheden van financiële verevening.

- Elk vereveningsmechanisme moet gebaseerd zijn op een grondige financiële en juridische analyse. Dergelijk proces zal kosten met zich meebrengen.
- Bij intergemeentelijke samenwerking zal naast belangrijke financiële afwegingen (kosten-baten analyse op niveau van gemeente en regionaal) ook voldoende aandacht dienen te zijn voor eerder subjectieve afwegingen zoals politieke invloed, imago, hinderaspecten (sluipverkeer, visueel, waardevermindering, ...), lokale problematiek en mogelijke 'competitietraditie' tussen gemeenten onderling.
- Ook worden vragen gesteld bij de wenselijkheid van verplichting tot verevening. Uit het rapport van Dernau et al. (2015) blijkt dat niet elk geval van intergemeentelijke samenwerking op vlak van ruimtelijk beleid zich leent tot verevening (bv. te weinig inkomsten, gebrek aan inzicht in financiële stromen, ...).
- Er zijn nog maar weinig voorbeelden van vereveningsmodellen voor complexe ruimtelijke samenwerkingen en deze modellen zijn zodanig maatwerk dat ze niet blindelings kunnen worden toegepast op andere cases.
- Tenslotte stellen de onderzoekers vast dat de tijdsinvestering die kruipt in een gedetailleerde analyse van de financiële parameters om daarop een vereveningsmechanisme te funderen, niet opweegt tegen een 'organische' manier van werken. De betrokken partners geven de voorkeur aan een vereveningsmodel dat tot stand komt op basis van vertrouwen, regelmatig overleg en transparante communicatie.

²³⁸ <https://archieff.algemeen.omgeving.vlaanderen.be/xmlui/handle/acd/229959>



Met oog op een regiodeal kunnen deze gemengde financieringsoplossingen inspiratie bieden voor de wijze waarop cofinanciering tussen de betrokken partijen wordt georganiseerd. De uitdagingen in het BRV (en dus van een regiodeal) zijn complex en brengen een hoog (gepercipieerd) risico voor private financiers met zich mee (hoge aanloopkosten, onvoorspelbare cashflows, hoge kost van private financiering, hoog kapitaalbeslag, lange looptijden, ...). Het (willen en) kunnen activeren van private middelen vraagt innovatieve financieringsoplossingen, waarvan volgende inspiratie kunnen bieden in de context van een regiodeal:

- Pay-for-performance waarbij de overheid een vergoeding geeft voor het behalen van een aantal vooraf bepaalde gekwantificeerde resultaten die verband houden met het project;
- Een publiek / privaat fonds dat bulletleningen verschaft waarbij de overheid het eigen vermogen van het fonds verschaft en zo de first loss op zich neemt;
- Een rollend fonds (voor de financiering van projectontwikkelingen). Hierbij legt de initiatiefnemer (kan de overheid zijn, maar ook publiek/privaat mogelijk) als eerste middelen op tafel voor ontwikkelingen die pas later economische return opbrengen. Eens die return zich realiseert wordt de voorfinanciering terugbetaald (+ eventuele vergoeding of succesfee). Daarna kan het geld terug worden ingezet of 'rollen' voor andere investeringen. De middelen uit het BRV-fonds kunnen desgewenst bij sommige projecten ook op deze manier worden ingezet.

6.1.3.3 Overzicht van financiële instrumenten voor de financiering van BRV-ambities Het BRV-fonds

In het kader van cofinanciering waarbij een investering vanuit Vlaanderen gepaard gaat met de inbreng van middelen van de andere partners die de regiodeal aangaan, is het recent (januari 2023) opgerichte BRV-fonds een mogelijk financieringsvehikel.

De conceptnota Bouwshift legde de basis voor het BRV-fonds dat als doel heeft de financiering van de bouwshift mee te verzorgen ter ondersteuning van het ruimtelijk beleid van de minister van Omgeving, en de ondersteuning van de gewestelijke overheid en de steden en gemeenten in het kader van planschade. De decretale basis voor het BRV-fonds is voorzien in artikel 1.6.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

Het BRV-fonds is opgezet als rationalisering van bestaande fondsen. Het Grondfonds (handhaving, juridische kosten, planschadebetalingen, ...) wordt omgevormd tot Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV)-fonds. De middelen uit het Rubiconfonds (planschade in signaalgebieden) en het Vernieuwingsfonds (subsidies in kader van leegstaande bedrijfsruimten) worden ingekanteld. Daarnaast worden deze middelen jaarlijks aangevuld met €100 mio uit het Lokaal Bouwshiftfonds. Het Lokaal Bouwshiftfonds is opgezet voor de financiële ondersteuning van lokale besturen die door de opmaak van een gemeentelijk RUP, in kader van de bouwshift, planschade genereren. De middelen worden beschikbaar gesteld uit het Klimaatfonds en beheerd door het Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB). De middelen in het Lokaal Bouwshiftfonds worden tijdelijk en op jaarbasis ter beschikking gesteld tot 2030, volgens onderstaande meerjarenraming.

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Totaal
VAK	100	25	50	100	100	100	100	100	675
VEK		25	50	100	100	100	100	100	575



Figuur: meerjarenraming Lokaal Bouwshiftfonds, conceptnota Bouwshift, p. 4.

Volgens de meerjarenraming wordt in totaal €675 mio via vastleggingskrediet (VAK) door de Vlaamse Overheid via het Lokaal Bouwshiftfonds voorzien over een periode van 8 jaar.

Omdat dat BRV-fonds nog volop in ontwikkeling is, is er weinig literatuur ter beschikking. Om beter zicht te krijgen op de ontwikkeling en het potentieel van het BRV-fonds in kader van doelstellingen binnen een regiodeal, vond een aanvullend gesprek plaats met een beleidsmedewerker binnen het departement Omgeving. Daaruit moeten volgende zaken meegenomen worden in kader van deze opdracht:

- Zowel de oprichting als het beheer van het BRV-fonds gebeurt door het departement Omgeving. Maar het 'Lokaal Bouwshiftfonds' is een begrotingsartikel beheerd door het Agentschap Binnenlands Bestuur.
- Enkel steden en gemeenten kunnen aanspraak maken op (co)financiering uit het BRV-fonds. Provincies kunnen dit niet.
- De schriftelijke bevestiging van de financiële tussenkomst voor planshade naar steden en gemeenten, zal gezamenlijk worden ondertekend door de ministers van Omgeving en Binnenlands Bestuur.
- Het was initieel de bedoeling om ook subsidies te poolen in het BRV-fonds, maar dit is op heden niet geïmplementeerd. Er werd de politieke keuze gemaakt om de middelen en uitgaven van het BRV-fonds op te bouwen vanuit een groeitraject over meerdere jaren heen.
- Het 'Lokaal Bouwshiftfonds' stelt €100 mio ter beschikking, maar om een zicht te krijgen op de jaarlijkse behoefte aan middelen is er nood aan budgettaire ramingen vanuit het lokaal niveau.

6.1.3.4 Andere subsidiestromen binnen het departement omgeving voor BRV-ambities

De studie 'Subsidiekader departement Omgeving, een afwegings- en uitwerkingskader voor bestaande en toekomstige subsidies van het departement Omgeving (IDEA Consult, 2019)' omvat een inventaris van bestaande subsidies binnen het departement Omgeving. Hieruit blijkt dat (voor het jaar 2019):

- 30 lopende subsidies werden geïdentificeerd die samen een budget van net geen €53 mio vertegenwoordigen;
- De subsidies betreffen voornamelijk werking en personeel, in mindere mate investeringen;
- De lokale besturen en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (IGS) zijn de belangrijkste doelgroepen van de subsidies;
- De meeste subsidies dragen bij tot één of meerdere doelstellingen van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV).

Vanuit dat beeld komen we tot de slotsom er koppelkansen bestaan met de regiodeals. Gezien er doorgaans linken zijn met de BRV-doelstellingen, zouden deze Vlaamse subsidies kunnen worden ingezet voor zowel coördinatie (strategische subsidies BRV), als voor investeringen

Ook de fusie van gemeenten wordt al een stap richting oplossing genoemd. Binnen grotere gehelen kunnen er gemakkelijker oplossingen worden gevonden (als twee gemeenten fuseren moet er tussen hen niet meer worden verevend). Bovendien wordt het omwille van minder partners ook gemakkelijker om regionale knopen door te hakken.

6.1.4.3 Belangrijke randvoorwaarden

Voor het bestuur en de organisatie van gebiedsarrangementen zijn oplossingen. We zien voorbeelden van goede regelingen binnen lopende strategische projecten of in voorbereidende studies die gemaakt zijn voor bv. stadsprogramma's.

Er bestaan ook overzichten van vereveningsmechanismen (Dernau, etc), maar de praktijk blijkt hardnekkig. Er blijkt te weinig bereidheid om met de theoretische oplossingen op het terrein aan de slag te gaan.

Belangrijke randvoorwaarden en succesfactoren voor de organisatie van een instrument als regiodeals die uit de literatuur naar voor komen zijn o.a.:

- De actuele omgevingsuitdagingen zijn complex en breken met het huidige status quo. Het zijn transitievraagstukken die tijd vragen en een omslag van denken en doen. Het tot stand komen van een regiodeal vraagt een tijdlang voorbereiding en gewenning tussen de betrokken partijen. Luuk Boelens et al introduceert in zijn onderzoek het concept van Communities of Practice waarbinnen partijen gaandeweg relaties met elkaar aanknopen. Dat transitie management en het meenemen van de stakeholders erin vraagt meer aandacht;
- Samenhangend met bovenstaande, leren we uit de literatuur dat urgentie een belangrijke driver is. Het lijkt dat die bij politieke stakeholders nog onvoldoende duidelijk is. De consequenties van het talmen met de uitvoering van de krijtlijnen van het BRV zouden nog directer moeten kunnen worden geduid;
- Regiodeals dagen de Vlaamse overheid uit op vlak van organisatie; middelen poolen tussen beleidsdomeinen is allerm minst evident. Dat leert ons ook de evaluatie van de vervoerregio's. Ook de toekomstvisie op het lokaal en binnenlands bestuur benoemt dit als een belangrijke werf en randvoorwaarde;
- Er zijn gelukkig bijkomende Vlaamse middelen vrijgemaakt voor de Bouwshift, maar de uitdaging is danig groot dat nadrukkelijker de koppeling met maatschappelijke en private middelen moet worden gemaakt. In de studie van Luuk Boelens et al leren we ook over autofinanciering van projecten, waarbij de baten van ontwikkeling worden ingezet voor niet-rendabele investeringen elders. In elke regiodeal zou ook de opbrengstenkant grondig moeten worden geëxploreerd.
- Succes hangt ook samen met het ambitieniveau. Hoe hoger de lat, hoe moeilijker. Als men in Nederland met de Regio Deals een eind weg is, heeft dat te maken met het feit dat de opgaven minder complex zijn dan de Bouwshift in de cases van dit onderzoek. Vanuit die ervaring moeten we ons afvragen of we de ambities met de Vlaamse regiodeals in de tijd ook niet best geleidelijk aan opbouwen.

6.1.4.4 Financiële middelen poolen

Wat de beschikbaarheid van financiële middelen betreft leren we uit onze literatuurstudie:



- Ook is vastgesteld dat niet elk (plannings)initiatief op vlak van ruimtelijk beleid zich leent tot verevening. Verschillende aspecten, zoals bijvoorbeeld te weinig inkomsten om te verevenen, een gebrek aan inzicht in werkelijke financiële stromen, maar ook niet-financiële overwegingen zoals hinderaspecten en politieke belangen, beïnvloeden de mogelijkheid en bereidheid tot verevening.
- Tot slot wordt erop gewezen dat bij intergemeentelijke samenwerking naast belangrijke financiële afwegingen (kosten-baten analyse op niveau van gemeente en regionaal) er ook voldoende aandacht zal dienen te zijn voor eerder subjectieve afwegingen zoals politieke invloed, imago, hinderaspecten (sluipverkeer, visueel, waardevermindering, ...), lokale problematiek en mogelijke 'competitietraditie' tussen gemeenten onderling.

6.2 FINANCIËLE VEREVENING CASE CONTREI

We maken gebruik van de case Contrei om een beeld te schetsen van het mogelijke opzet van een financieel vereveningsmechanisme en het traject dat hierbij moet doorlopen worden tussen de regionale partners van een regiodeal.

De beschikbare informatie voor de case Contrei stelt ons in staat, binnen het tijdsbestek van de opdracht, om een inschatting en simulatie van verevening te maken. De onderstaande berekeningen zijn slechts illustratief in het kader van voorliggende opdracht en gemaakt op basis van voor de onderzoekers beschikbare informatie.

6.2.1 Inschatten van de te verevenen kosten

Om een inschatting te maken van de kostprijs per hectare te herbestemmen woonuitbreidingsgebied (WUG), maken we gebruik van de mediaantransactiepreizen voor WUG in Vlaanderen zoals berekend door de Taskforce bouwshift. De eindnota merkt op dat het speculatieve karakter van WUG voor een prijsopdrijvend effect zorgt waardoor de transactieprijs nagenoeg gelijk is aan die van woongebieden (voor het deel van percelen binnen de eerste 50m tot een uitgerust weg. Gezien het intrinsieke reservekarakter van deze gronden wordt in de eindnota verder gerekend met de geïndexeerde mediaantransactieprijs, namelijk €93,59 per m². In het kader van deze oefening gaan we uit van een herbestemming naar open ruimtegebied (zonder verdere definiëring als natuur of landbouw). De mediaan transactieprijs per hectare, gecorrigeerd voor de eindbestemming open ruimte, voor WUG in Vlaanderen bedraagt €902 050.

Onderstaande tabel geeft een inschatting van de planschade op basis van de genoemde mediaan transactieprijs per hectare die zal moeten betaald worden voor de verschillende WUG's opgenomen in de regiodeal Contrei, volgens de nieuwe regeling in het Instrumentendecreet (ID) (inwerkingtreding na Besluit Vlaamse Regering BVR) en het oude planschadesysteem.

Nr	Naam	Opp (ha)	Totaal opp. WUG (ha) in gemeente	Planschade €/m ² (volgens ID)	Planschade €/m ² (oud systeem)
1	't Stroomke (Harelbeke)	7,06	14,9	€ 6 368 473	€ 1 455 927
2	Burg. G. Dussartlaan (Lendeledede)	0,93	2,3	€ 838 907	€ 190 469



3	Manpadstraat (Kortrijk – Bellegem)	4,37	73,0	€ 3 941 959	€ 8 95 000
4	Markebeek (Kortrijk – Marke)	3,76	73,0	€ 3 391 708	€ 770 069
5	Populierenhof (Kortrijk – Marke)	8,91	73,0	€ 8 037 266	€ 1 824 818
6	Lauwbergstraat (Menen)	11,5	38,8	€ 10 373 575	€ 2 355 264
7	Tienbunder (Waregem)	4,72	44,0	€ 4 257 676	€ 966 682
8	Moorsele Heleubeek (Wevelgem)	10,47	12,3	€ 9 444 464	€ 2 144 314
	Totaal	51,72 (28%)	185,3	€ 46 654 026	€ 10 592 544

6.2.2 Cofinancieringsprincipe

Volgens de auteurs van de eindnota Taskforce bouwshift wensen steden en gemeenten een voorspelbare en haalbare vergoeding waarin de Vlaamse overheid hen grotendeels tegemoetkomt. De kostprijs van de planschade voor lokale besturen zal immers bepalen of lokale overheden overgaan tot het schrappen van bestemd potentieel op hun grondgebied of niet. In het kader hiervan biedt een regiodeal perspectief voor de regionale partners tot het maken van financiële afspraken (en dus verkrijgen van zekerheid) met Vlaanderen.

Volgens de nieuwe planschaderegeling in het Instrumentendecreet bedraagt de planschade voor de percelen opgenomen in deze regiodeal ongeveer €46,7 mio. Onderstaande tabel gaat uit van een 50/50 (zijnde niet bos) en, onder de veronderstelling dat de tegemoetkoming door Vlaanderen groter kan zijn binnen een regiodeal, een 80/20 verevening tussen Vlaanderen en de regionale partners.

Partij	Aandeel	Planschade €/m ² (volgens ID)	Planschade €/m ² (oud systeem)
Vlaanderen	50%	€ 23 327 013	€ 5 296 272
Regio	50%	€ 23 327 013	€ 5 296 272
Vlaanderen	80%	€ 37 323 221	€ 8 474 035
Regio	20%	€ 9 330 805	€ 2 118 509

De berekeningen laten zien dat de bedragen voor het schrappen van WUG binnen een regiodeal aanzienlijk kunnen oplopen voor de Vlaamse overheid. De beschikbare en vastgelegde middelen in het Lokaal Bouwshiftfonds bieden perspectief tot 2030 voor gemeenten die voldoende ver gevorderd zijn in het herbestemmingsproces. Stel dat alle WUG's in de regio Contrei herbestemd worden tot open ruimtegebied dan is volgens de berekening in het Instrumentendecreet een totaal bedrag van € 357,2 mio vereist.²⁴⁰ Dit bedraagt 3,5 jaar het voorziene budget in het Lokaal Bouwshiftfonds (= € 100 miljoen/jaar).

²⁴⁰ In de regio is 396ha WUG aanwezig (zie conclusies en document Leiedal). 396ha x €902.050/ha.

6.2.3 Regionale verevening

In deze paragraaf gaan we in op de financiële verevening onder de regionale partners. Volgens de planschaderegeling in het instrumentendecreet en het voorziene aandeel verevening dienen de regionale partners tussen de €9,33 mio en €23,33 mio te financieren. Uitgaande dat de looptijd van een regiodeal gekoppeld wordt aan een legislatuur gaat dit om aanzienlijke bedragen die niet zomaar voorhanden (zullen) zijn.

We maken de veronderstelling dat, naar aanbeveling van de Taskforce bouwshift en Dernau et al., een algemene intergemeentelijke heffing op de realisatie van nieuwbouw huisvesting voor het hele grondgebied Contrei wordt ingevoerd. De geïnde middelen worden ondergebracht in een regionaal vereveningsfonds waarmee de planschade voor te herbestemmen WUG's wordt gecompenseerd.

In de studiebundel Realiseren van de bouwshift opgemaakt door Leiedal (december, 2022) is een prognose van bijkomende huishoudens tot 2040 per gemeente opgemaakt. Op regionaal niveau worden in de periode 2021-2040 in totaal 11 499 bijkomende huishoudens verwacht. Zonder rekening te houden met eventuele tweede verblijven kunnen we uitgaan van 11 499 bijkomende woonunits.

Er van uitgaande dat dit volledige bouwpotentieel wordt gerealiseerd in onbebouwd woongebied (dus geen vervangingsbouw in bestaand ruimtebeslag) blijkt volgens de studie van Leiedal dat er meer dan voldoende woongebied aanwezig is om de huishoudensgroei op te vangen. Afhankelijk van de gehanteerde dichtheid zal meer of minder hectare bouwpotentieel omgezet worden.

Vervolgens hanteren we een gemiddelde bruto vloeroppervlakte (BVO) per gerealiseerde nieuwbouwwunit (woningen en appartementen) van 110m². Het totaal potentieel te ontwikkelen m² BVO bedraagt 1 264 890m². Dit betekent dat per bijkomende m² BVO een heffing van €36,9 noodzakelijk is om de volledig planschade van de opgenomen WUG te compenseren. Bij een 50/50 cofinanciering wordt dit bedrag gehalveerd tot €18,4 per m² BVO. Bij een 80/20 cofinanciering daalt dit verder tot €7,4 per m² BVO.

6.2.4 Conclusies

Uit bovenstaande berekeningen kunnen we het volgende concluderen m.b.t. het vereveningmechanisme:

- In de regiodeal Contrei doen de regionale partijen – de gemeenten - een (ongelijke) inspanning voor het schrappen van ongeveer 28% van het totale aanbod WUG. In het kader van Vlaamse (BRV-)doelstellingen dient Vlaanderen af te wegen of dit voldoende ambitieus is, ten opzichte van de totaal beschikbare WUG in de regio, namelijk 396 ha.
- Volgens de nieuwe planschaderegeling in het Instrumentendecreet bedraagt de planschade voor de percelen opgenomen in deze regiodeal €46,7 mio. De termijn waarop deze middelen nodig zullen zijn, wordt beïnvloed door de termijn die in het ID is opgenomen om een planschadevergoeding aan te vragen en de opgenomen afhandelingstermijn van een planschadeaanvraag. Een planschadevergoeding moet maximaal binnen de 2 jaar na inwerkingtreding van een RUP door de grondeigenaar aangevraagd worden. Bijgevolg dient de vraag gesteld of de uitgewerkte planschaderegeling voldoende flexibel is i.k.v. een regiodeal,



6.3.1.1 Cofinanciering vanuit de Vlaamse overheid

In ons literatuuronderzoek zijn we ingegaan op de Vlaamse middelen die beschikbaar zijn voor de Regiodeals. We hebben verwezen naar het BRV-fonds en het Lokaal Bouwshifffonds. Deze basisfinanciering kan aangevuld worden vanuit andere bestaande subsidielijnen binnen het departement Omgeving zoals de strategische projecten en de pilootprojecten BRV. Een Regiodeal kan op die manier integrerend werken en financiële stromen bundelen in één instrument.

De financiële middelen van het departement Omgeving zijn ontoereikend voor het realiseren van de integrale BRV-agenda. Onze berekening voor het schrappen van de woonuitbreidingsgebieden in de regio Contrei toont dit voldoende aan. Bovendien blijkt uit de cases dat de omgevingsuitdagingen in Vlaanderen beleidsdomeinoverschrijdende oplossingen vragen.

Hoe een en ander moet worden verrekend is overigens nog niet over de ganse lijn uitgeklaard. Voor het schrappen van woonuitbreidingsgebied (WUG) bestaat een uitgewerkte methode en financieringsinstrument (planschade). We hebben die gehanteerd in ons voorbeeld Contrei. Voor complexe en gekoppelde ruimtelijke uitdagingen (case T.Op Dender en Case Regionet) staat op heden nog geen methodiek of financieringsmechanisme in de steigers. Gezien de verscheidenheid aan acties in die complexe cases, zal de financiering van die regiodeals in die gevallen eerder bestaan uit een geheel van financiële afspraken per actie. Voor sommige acties zal kunnen teruggevallen worden op uitgewerkte regelingen (bv. instrumentendecreet), voor andere zullen er ad hoc afspraken op maat nodig zijn.

Zowel het literatuuronderzoek als de expertensessie duiden op de noodzaak om de regiodeal als een Vlaamsbreed instrument te introduceren. Ook het caseonderzoek bevestigt dat verdichten verbonden is met mobiliteit, dat ruimte voor water verbonden is met natuur en landbouw, etc. Over beleidsdomeinen heen werken is inhoudelijk, maar ook financieel noodzakelijk. Ook in de toekomstvisie op het lokaal en binnenlands bestuur (zie hoger, literatuurstudie) wordt de essentie van een integraal omgevingsbeleid benadrukt.

6.3.1.1.1 Gemengde financiering op Vlaams niveau

Het poolen van middelen over Vlaamse entiteiten heen wordt vandaag ervaren als een belangrijke barrière. In de case Regionet Leuven is het bijvoorbeeld de voorbije decennia nog niet gelukt om de middelen voor ruimtelijke ontwikkelingen en voor mobiliteit te bundelen ten voordele van de gemeenschappelijke visie. Hoe kunnen we daarin stappen vooruitzetten in de toekomst?

In regionale omgevingsprojecten stellen we op vandaag vast dat partnerschappen er doorgaans wel in slagen om een geïntegreerde visie en zelfs actieprogramma's af te spreken, maar dat men daarna voor de uitvoering aangewezen is op het versnipperde landschap van instrumenten en financiële kanalen. Dat wordt bijvoorbeeld goed geïllustreerd in de strategische projecten BRV.

Meer geïntegreerde vormen van financiering in de toekomst zijn mogelijk. We zien daarin drie niveaus:

1. Het bundelen van middelen op niveau van het departement Omgeving;
2. Het bundelen van middelen op niveau van het beleidsdomein Omgeving;
3. Het bundelen van middelen op niveau van de Vlaamse overheid.



Randfonds.²⁴¹ De middelen van het BRV-fonds zou samen met andere middelen in zo'n regiofonds kunnen ingekanteld worden, of het BRV-fonds zou het regiofonds kunnen worden.

Om het regiofonds te voeden kunnen ook koppelingen worden gemaakt met Europese middelen, zeker die programma's waar de Vlaamse overheid zelf meeschrijft aan het programmeringsdocument (Interreg en EFRO). In elk van die programma's is bijvoorbeeld klimaat een belangrijke as.

Het bestemmen van de middelen naar het regiofonds dient bij het begin van de legislatuur te gebeuren, bij het vastleggen van de middelen. Op die manier vermijdt men dat de financiële middelen vastgezet worden in langlopende sectorale meerjarenprogramma's. Ook in Nederland wordt de enveloppe voor de Regio Deals samengesteld bij de coalitievorming.

6.3.1.2 Cofinanciering uit de regio

Aangezien financiële verevening in het kader van het ruimtelijk beleid op heden niet afdwingbaar is, berust cofinanciering uit de regio op een vrijwillig engagement van de betrokken lokale besturen.

We onderscheiden hierin twee mogelijkheden: met en zonder verevening tussen de gemeenten.

6.3.1.2.1 Cofinanciering zonder verevening

In het geval zonder regionale verevening, draagt elke stad of gemeente (financieel) bij voor acties op haar grondgebied. Bij grensoverschrijdende acties/projecten wordt met verdeelsleutels gewerkt tussen de gemeenten. De financiële afspraken worden hoofdzakelijk op basis van vertrouwen en transparante communicatie uitgewerkt.

6.3.1.2.2 Cofinanciering binnen een model van regionale verevening

Het organiseren van een systeem van regionale verevening, zorgt voor een billijker regeling onder gemeenten. Het moet ervoor zorgen dat er geen winnaars of verliezers zijn. Gemeenten 'in het nadeel' worden namelijk gecompenseerd. Dat kan op verschillende manieren. Meest voor de hand liggend is een herverdeling van inkomsten uit onroerende voorheffing of via een heffing op toekomstige ontwikkelingen.

Voor het beheer van de kosten en baten kan een regionaal fonds worden geïnstalleerd. Dit fonds wordt gevuld op basis van de te betalen vergoedingen voor batige ontwikkelingen en keert compensaties uit aan de rechthebbende gemeenten. Zo'n fonds kan ingericht worden via een juridische samenwerkingsvorm in het Decreet lokaal Bestuur, meest evident een projectvereniging.

In het kader van een regiodeal met de Vlaamse overheid, zou het fonds ook binnen de Vlaamse overheid kunnen worden geïnstalleerd. In het rapport van Dernau et al (2015) lezen we dat het in dat geval om een begrotingsfonds moet gaan, een fonds waarbij bepaalde ontvangsten voorbestemd worden om bepaalde uitgaven te financieren, als uitzondering op het principe van de niet-affectatie van de ontvangsten (algemeenheid van begroting). Een begrotingsfonds kan enkel opgericht worden bij decreet waarbij de ontvangsten en de uitgaven van het fonds decretaal worden bepaald. Gelet op de nauwe band met de begroting worden begrotingsfondsen vaak opgericht bij programmadecreet.

²⁴¹ Zie [Vlaamse Randfonds | Vlaanderen.be](http://VlaamseRandfonds.Vlaanderen.be).



partners te bereiken (zie bv. case Regionet). Uit de workshops stellen we vast dat tot op heden geen enkele regio een expliciet herverdelingsmechanisme in voege heeft.

Zoals uit de literatuur blijkt, zijn verschillende vereveningsmechanismen mogelijk afhankelijk van de doelstelling en ambitie van de Regiodeal. De bereidheid tot verevening en keuze van vereveningsmechanisme is steeds maatwerk per Regiodeal, behalve in als het gaat over planschade voor het schrappen van bestemd planaanbod waarvoor Vlaanderen een traject heeft uitgewerkt. Hierdoor kunnen ze slechts in beperkte mate als inspiratie dienen voor andere samenwerkingsverbanden.

Vanuit het oogpunt van cofinanciering onderscheiden we volgende belangrijke stappen voor de Vlaanderen en de regionale partijen in de voorbereidingsfase:

6.3.2.1 Vlaanderen

- Cofinanciering op regionaal niveau uitklaren vraagt tijd, kennis en middelen. Een intentie tot Regiodeal kan door een regio aan Vlaanderen kenbaar gemaakt worden waardoor Vlaanderen kan begeleiden en ondersteunen. Hierin ligt een belangrijke ontzorgende rol voor Vlaanderen weggelegd.
- De regionale cofinanciering moet gekend en uitgewerkt zijn in een helder afsprakenkader voordat het afsluiten van een Regiodeal met Vlaanderen mogelijk is.
- Uit de cases blijkt dat het ambitieniveau en de schaal van de ruimtelijke doelstellingen in het BRV een financiële verevening op regionale schaal onmogelijk maken zonder voldoende Vlaamse middelen. De vraag stelt zich bijgevolg of in de context van een Regiodeal meer Vlaamse middelen kunnen toegekend worden dan onder de gekende procedures (i.e. planschade) als incentive voor lokale besturen en actoren.
- Het voorzien van begeleiding vanuit Vlaanderen kan helpen om lokale (niet-financiële) belangen te overstijgen om tot een vereveningsmechanisme te komen.
- Deel best practices omtrent financiële verevening als inspiratie voor andere samenwerkingsverbanden. Geef een voorzet tot een type vereveningsmechanisme in functie van de ruimtelijke uitdaging zodat lokale actoren niet van een ‘wit blad’ dienen te starten.

6.3.2.2 Regionale partners

- Geef voldoende vroeg in het proces aan Vlaanderen te kennen dat men voor een regiodeal wenst te gaan, zodat Vlaanderen hier ook op kan anticiperen en plannen.
- Voorzie voldoende tijd als regio om een financieel vereveningsmechanisme tussen de betrokken actoren uit te werken. Betrek hierbij zoveel mogelijk regionale actoren in functie van het actieprogramma en aan te spreken middelen.
- Bouw regionale kennis en capaciteit op om dergelijke oefeningen tot een goed einde te brengen.
- Het is aangewezen te werken op basis van vertrouwen, regelmatig overleg en transparante communicatie. Aangezien op heden enkel op vrijwillige basis tot verevening kan overgegaan worden, is dit de enige manier om een breed regionaal draagvlak op te bouwen.



7 DE REGIO DEAL IN NEDERLAND EN AGGLOMERATIEPROGRAMMA'S IN ZWITSERLAND

7.1 DE REGIO DEAL IN NEDERLAND

In Nederland is het instrument Regio Deal sinds 2018 in voege.

In kader van huidig onderzoek hebben wij een analyse uitgevoerd van het (gebruik van) het instrument in Nederland, teneinde hieruit lessen te kunnen trekken voor Vlaanderen.

Wij hebben hierbij het instrument in Nederland onder meer op juridisch en financieel-organisatorisch vlak bestudeerd. In kader van deze opdracht is daarnaast een benchmarkinterview afgenomen met Natalie Burgers, programmadirecteur binnen BZK, en Jan Bij, coördinerend beleidsmedewerker Centraal Bureau voor Statistiek (CBS). Voor een gedetailleerde neerslag van het interview verwijzen we naar het verslag in bijlage.

In wat volgt bespreken wij:

- Aanleiding en doel van de Regio Deal in Nederland;
- Partijen en interbestuurlijke samenwerking binnen een Regio Deal in Nederland;
- Het juridisch kader van de Regio Deal in Nederland;
- De structuur van de Regio Deal in Nederland;
- Het financieringsprincipe van de Regio Deal in Nederland;
- Beperkingen of knelpunten bij het afsluiten en uitvoeren van de Regio Deals in Nederland;
- Vergelijking tussen de regiodeal in Vlaanderen en de Regio Deal in Nederland;
- Relevante inzichten voor de regiodeal in Vlaanderen.

7.1.1 Aanleiding en doel van de Regio Deal in Nederland

Het instrument Regio Deals in Nederland is uitgewerkt naar aanleiding van het rapport 'Maak verschil' (2016) door de studiegroep Openbaar Bestuur. Het rapport was een antwoord op de (toen actuele) stelling dat Nederland naar 5 provincies diende te evolueren. Dit bleek echter geen wenselijk beleid en daarom werd een studiegroep opgericht om toekomstplannen voor de inrichting van het openbaar bestuur te onderzoeken. Een van de rapporten van deze studiegroep duidde het belang om meer regiospecifiek beleid uit te werken. De insteek hierbij was om maatschappelijke uitdagingen vanuit een regionale insteek te bekijken en het verschil te maken door gericht te investeren. Bovendien gaf de studie aan om steeds tussen bestuurslagen door te kijken, zonder fundamentele verandering van het algemene bestuursstelsel, om zo meer samenwerking tussen regio's te bewerkstelligen.



tussen regio en Rijk wordt het meest versterkt als de Regio Deal wordt ondertekend door een aantal gemeenten, de provincie en het Rijk. Dan krijgt de (publieke) samenwerking een vliegwieltje. Minstens moet een gemeente en het Rijk betrokken zijn, maar ook een Regio Deal tussen verschillende provincies en het Rijk is mogelijk. In het voorstel moet ook toegelicht worden hoe burgers (of andere organisaties) worden betrokken in het proces, maar dit is geen verplichting (i.f.v. verantwoording). Dit is vooral om breed maatschappelijk engagement en betrokkenheid te creëren. Hiermee bouwt men een verantwoordingsmechanisme in.

Het betrekken van private partners gebeurt door de regio's zelf. Private partners hebben vaak belang omdat ze de regionale opgave erkennen. Hun participatie ligt gevoelig op vlak van staatssteun en dit wordt bij elke afzonderlijke Regio Deal sterk gecontroleerd. Zij participeren vaak via een economic board, een partnerschap van bedrijven die intekent om de Regio Deal te ondersteunen en daarvoor financiële middelen te reserveren. Vaak hebben deze bedrijven al een samenwerking met kennisinstellingen of de gemeenten. Waar de Regio Deal echt goed van de grond is gekomen, is het vaak omdat de koppeling tussen publiek – privé – en kennisinstellingen goed uitgedacht is.

Regio Deals worden opgezet vanuit zowel bestaande regionale samenwerkingen als uit nieuwe samenwerkingsverbanden tussen de partijen. Vaak blijkt dat een beter resultaat wordt bekomen als vooraf geen samenwerkingsverband aanwezig was, omdat de doelstelling van de Regio Deal, namelijk het faciliteren van samenwerking tussen verschillende overheden, dan daadwerkelijk gerealiseerd wordt. Daarnaast ontstaat een grotere inhoudelijke commitment tussen de partijen als vooraf geen samenwerking aanwezig was.

Tijdens de uitvoering van de Regio Deal neemt het Rijk geen uitvoerende rol op. De enige taak die wordt opgenomen is de boekhoudkundige controle van de bestede middelen. Wel wordt minstens eenmaal per jaar een overleg tussen regio en Rijk gepland in kader van opvolging. Gezien het aantal betrokken partijen en de hoeveelheid lopende Regio Deals is dit een organisatorische klus voor het BZK.

7.1.3 Het juridisch kader van de Regio Deal in Nederland

De Nederlandse Regio Deal heeft slechts een beperkt wettelijk kader.

7.1.3.1 Specifieke uitkering

Naar aanleiding van een onderzoek van de Algemene Rekenkamer in 2018, heeft Nederland geopteerd de Rijksbijdrage voor de derde tranche te verstrekken in de vorm van een **specifieke uitkering**.

Een specifieke uitkering betreft budget dat door het Rijk wordt toegewezen aan decentrale overheden en besteed moet worden aan een bepaald doel. De decentrale overheden moeten hierover verantwoording afleggen aan het Rijk.

Dit systeem van 'specifieke uitkeringen' is gebaseerd op artikel 17 van de Financiële-verhoudingswet²⁴²: "Eenmalige specifieke uitkeringen kunnen worden geregeld bij ministeriële regeling". In deze Ministeriële Regeling worden telkens per tranche de regels of randvoorwaarden

242 Wet van 21 oktober 1996, houdende regels inzake de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten (Financiële-verhoudingswet)



Op grond van 'Aanwijzing 1' zijn de richtlijnen van toepassing op door de centrale overheid te sluiten convenanten, voor zover de aard van het convenant zich daartegen niet verzet.

Deze aanwijzingen worden op grond van 'Aanwijzing 2' in acht genomen door de ministers en staatssecretarissen en de onder hen ressorterende dienstonderdelen en personen, die bij de totstandkoming van convenanten zijn betrokken.

In principe zijn de aanwijzingen niet bindend. Het naleven van de aanwijzingen vormt een kwaliteitseis. Ze moeten in beginsel wel worden toegepast door ministers en staatssecretarissen en de onder hen ressorterende dienstonderdelen en personen. Toepassing door andere overheden wordt aanbevolen in de toelichting horende bij de regeling. Daarnaast kunnen deze aanwijzingen worden gebruikt bij de interpretatie van tot stand gekomen convenanten.

In de Vaststelling Aanwijzingen voor convenanten wordt over de toepassing van deze Aanwijzingen als volgt toegelicht:

“Opgemerkt wordt wel dat de aanwijzingen op sommige punten niet bindend zijn geformuleerd, maar meer in aanbevelingen voorzien. Dit hangt samen met het feit dat de inzichten en de praktijk rond het sluiten van convenanten nog niet zijn uitgekristalliseerd. Enige flexibiliteit bij de toepassing van de aanwijzingen zal dan ook nog nodig zijn.”

Daarnaast speelt ook het in Nederland afgesloten 'Bestuursakkoord nieuwe stijl' ('Bans') tussen Rijk, provincies en gemeenten een belangrijke rol bij totstandkoming van convenanten. In het kader van de uitwerking van het Bans is de handreiking 'Convenanten: naar goed gebruik'²⁴⁸ opgesteld, waarbij zoveel mogelijk is aangesloten bij de Aanwijzingen voor convenanten voor het Rijk. Onderliggende gedachte van deze handreiking is onder meer om bij interbestuurlijke samenwerking te kunnen verwijzen naar een gemeenschappelijk begrippenapparaat en gedachtegoed.

7.1.3.3 Uitgangspunten van de Regio Deal in Nederland

Zoals in het onderdeel van het onderzoek wat betreft de benchmark met Nederland zal worden toegelicht (zie verder), wordt de Regio Deal in Nederland breed ingezet. De Regio Deal dient daar te kaderen binnen het begrip 'Brede Welvaart'. Daarnaast wordt de Regio Deal in Nederland enkel multisectoraal ingezet. In het kader van huidig onderzoek is het uitgangspunt daarentegen dat de regiodeal in Vlaanderen sector overschrijdend kan, maar niet moet zijn.

Daarnaast gaat men in Nederland steeds uit van een Publiek-Private Samenwerking (PPS). In de Nederlandse Regio Deal leveren zowel publieke als private partijen bijdragen. Dit is opnieuw een verschilpunt met de regiodeal zoals ze in het kader van huidig onderzoek geconcipieerd wordt in Vlaanderen en waar in een regiodeal vooral de interbestuurlijke samenwerking over verschillende bestuursniveaus centraal staat.

7.1.3.4 De structuur van de Regio Deal in Nederland

De Regio Deals in Nederland zijn als volgt gestructureerd:

- De partijen:

248 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, februari 2001



omstandigheden en/of prioriteiten kunnen wijzigen. Partijen kunnen, na bespreking in het Rijk-Regio-overleg zoals bedoeld in artikel 7, eerste lid, een gewijzigde verdeling afspreken.”

- Aanstelling van de ‘Regiokassier’:

De Regiokassier is een publieke regiopartner die ten behoeve van de uitvoering van de Regio Deal de taak van kassier vervult of zal vervullen. De regiokassier staat in voor de besteding van de verkregen middelen aan de afgesproken uitvoeringsactiviteiten van de Regio Deal²⁴⁹.

- Governance inzake de uitvoering van de Regio Deal:

De Regio Deals in Nederland bevatten ook bepalingen inzake overleg, zoals het ‘Rijk-Regio-overleg’. Elke partij vaardigt een vertegenwoordiger af voor dit overleg, die tenminste eenmaal per jaar vergadert ten behoeve van het ‘voortgangsrapport’.

- Monitoring, evaluatie en communicatie:

Monitoring gebeurt zowel op niveau van de concrete projecten, als in kader van de beoogde resultaten. Ieder jaar wordt de voortgang van de Regio Deal overlegd door het ‘Rijk-Regio-overleg’ en wordt een voortgangsrapportage opgesteld. Deze rapportage wordt meegedeeld aan de Tweede Kamer.

- In beginsel is de inhoud en gegevens uitwisseling in kader van de Regio Deal openbaar.
- Elke partij kan schriftelijk verzoeken de Regio Deal te wijzigen.
- Elke partij kan de Regio Deal opzeggen met inachtneming van een opzegtermijn van 3 maanden. Hier is geen schadevergoeding aan verbonden.
- De nakoming van de afspraken zijn niet in rechte afdwingbaar.
- Nieuwe partijen kunnen toetreden op basis van overeenstemming tussen de bestaande partijen.
- De looptijd van de Regio Deal wordt steeds bepaald in het convenant. Gemiddeld bedraagt deze 3 à 4 jaar.
- De Regio Deals worden gepubliceerd in de Staatscourant.

7.1.4 Het financieringsprincipe in de Regio Deal in Nederland

Het uitgangspunt in elke Regio Deal is 50% cofinanciering vanuit de Rijksoverheid en 50% cofinanciering vanuit de regio, zowel publieke als private partners. Men kiest voor cofinanciering om een gezamenlijk *commitment* te bewerkstelligen. Daarom wordt aan publieke zijde gestreefd dat alle niveaus, zowel provincies als gemeenten, cofinancieren. Die cofinanciering zorgt voor een vliegwiel tussen de verschillende partners.

In 2018 werd een eerste pot geld van €950 miljoen in het regeerakkoord opgenomen om te investeren in Regio Deals. In totaal zijn in deze beleidsperiode 30 Regio Deals gesloten en in

²⁴⁹ Definitie in art. 1 van de Regeling specifieke uitkering Regio Deals vierde tranche, De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,



Er wordt een principe van financiële flexibiliteit gehanteerd waarbij niet het volledige budget aan projecten moet zijn toegekend. Zo kan op basis van voortschrijdend inzicht nog met budget geschoven worden tijdens de uitvoeringstermijn van de Regio Deal. Middelen kunnen door het Rijk worden teruggevorderd wanneer achteraf blijkt dat deze niet conform het doel besteed zijn, of als blijkt dat niet alle middelen besteed zijn na afloop van de Regio Deal. De bijdrage van het Rijk is dus niet vrijblijvend.

7.1.5 Beperkingen of knelpunten bij het afsluiten en uitvoeren van de Regio Deals in Nederland

De vooruitgang van de afgesloten Regio Deals wordt opgevolgd in de vorm van een 'voortgangsrapportage'²⁵⁰. Deze rapporten worden middels een Kamerbrief overgemaakt aan de Tweede Kamer. Op basis van deze voortgangsrapporten zijn enkele algemene knelpunten af te leiden:

- Verschillende regio's geven aan dat de manier van verantwoording binnen de Regio Deals tot veel administratieve lasten leidt²⁵¹.
- De voorziene looptijd van verschillende Regio Deals blijkt vaak niet te volstaan, waardoor de looptijd wordt verlengd. Veel voorkomende redenen zijn de coronapandemie of langere uitvoeringstijd dan vooraf ingeschat. Daarnaast geven regio's aan behoefte te hebben aan een lange termijn samenwerking met het Rijk, waarbij het partnerschap doorloopt na afloop van de Regio Deal.
- De Regio Deals in Nederland waren initieel gebaseerd op een cofinancieringsprincipe. Voor bepaalde regio's of provincies bleek het evenwel heel moeilijk om dit principe na te leven, omdat ze over beperkte budgetten beschikken. De algemene bedoeling van de Regio Deals was evenwel net om middelen ter beschikking te stellen van minder rijke regio's. In de nieuwe Regio Deals van de 4de tranche blijft 50% cofinanciering het uitgangspunt, maar mogen regio's gemotiveerd afwijken van dit 50% cofinancieringsprincipe²⁵².
- Verder is gebleken dat het tijd kost om nieuwe partnerschappen in een effectieve governance vorm te geven.
- Ook sluit de lerende aanpak van Regio Deals goed aan bij de behoefte van regio's. Er is ruimte voor experimenten, pilots en tussentijds bijsturen waardoor flexibiliteit en dynamiek wordt ontwikkeld om leerervaringen in te passen en om te gaan met veranderende omstandigheden, zoals de coronapandemie²⁵³.

Op dit ogenblik wordt een onderzoek opgestart naar de effectiviteit van Regio Deals in de praktijk.

7.1.6 Vergelijking tussen de regiodeal in Vlaanderen en de Regio Deal in Nederland

We zien op basis van onze analyse dus wel wat raakpunten tussen de beoogde Vlaamse regiodeal en de Nederlandse Regio Deal. Ook de Nederlandse Regio Deal gaat uit van een

²⁵⁰ Zie bv. voortgangsrapportage Regio Deals 2022 file (overheid.nl)

²⁵¹ Kamerbrief Voortgangsrapportage Regio Deals 2022, p. 2;

²⁵² Zie verslag van interview van IDEA met mevr. Burgers en dhr. Bij over de Regio Deal in Nederland dd. 24 april 2023

²⁵³ Kamerbrief 'Een rijke oogst van 30 Regio Deals', Carola Schouten, Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 20 januari 2021



7.1.7.4 Financieel

- In Nederland wordt per legislatuur een financieringsenveloppe voor het Regio Deal programma vastgelegd. De omvang van deze middelen laat toe om ook op het terrein daadkrachtig op te treden.
- Voorzie een voldoende lange bestedingstermijn voor de middelen in het convenant. Bijvoorbeeld gekoppeld aan een legislatuur.
- Hoe worden de beschikbare middelen verdeeld onder kandidaten? Volgens het principe “first come, first served”, of wordt een beperking op maximale bijdragen vanuit de Vlaamse Overheid gelegd?
- Hoe worden de middelen uitgekeerd? Welk betalingsschema wordt gehanteerd, zie link met BRV-fonds waarin de middelen op jaarbasis worden vastgelegd, maar uit de caseanalyse blijkt dat de kosten voor de ruimtelijke uitdagingen veelvoudig zijn van de beschikbare middelen op jaarbasis.
- Let op voor het Mattheuseffect waarbij rijkere regio's hun cofinanciering 'eenvoudiger' kunnen rondkrijgen en zo dus 'gemakkelijker' aanspraak zouden kunnen maken op Vlaamse middelen, hoewel dit niet gelinkt is aan de urgentie van de doelstelling.
 - Een oplossing kan zijn om flexibel om te springen met het cofinancieringsprincipe in functie van de doelstellingen en de regio.
- Hoe ga je om als Vlaamse Overheid met externe factoren die een impact kunnen hebben op de toegekende financiering? Bv. stijgende verkoopprijzen van grond en vastgoed, indexering, ...
 - De caseanalyse laat duidelijk zien dat de problematiek en schaal van de ruimtelijke uitdagingen in Vlaanderen van die orde zijn dat het noodzakelijk is dat aan elke regiodeal een gedetailleerde financiële studie vooraf moet gaan, die de verschillende financiële en markt-economische risico's in kaart brengt.
 - Aangezien Vlaanderen een harde deadline voor de bouwshift in 2040 heeft gesteld, heeft zij er alle belang bij dat de doelstelling in de regiodeal niet naar beneden wordt bijgesteld omdat de financiële middelen worden

7.2 DE ZWITSERSE AGGLOMERATIEPROGRAMMA'S

In Zwitserland werden in 2007 de agglomeratieprogramma's ontwikkeld als een regionaal plannings- en sturingsinstrument waarmee verschillende thema's binnen een agglomeratie gecoördineerd worden.

In wat volgt bespreken wij deze agglomeratieprogramma's kort en maken we een vergelijking op met Vlaanderen, waarbij we ook bekijken met welke relevante inzichten Vlaanderen rekening zou kunnen houden.

In 2002 werd reeds een rapport gepubliceerd op basis van een Vlaams onderzoek naar Vlaamse interbestuurlijke samenwerking in buitenlandse perspectief geplaatst, inclusief een verkenning van



Een agglomeratieprogramma is gebaseerd op een ruimtelijke toekomstvisie voor de gehele agglomeratie.

Agglomeratieprogramma's vormen vaak een concrete aanleiding voor de oprichting van heel wat (privaat-en publiekrechtelijke) regionale verenigingen tussen gemeenten, regionale autoriteiten en kantons.

De agglomeratieprogramma's zijn gebouwd op een cofinancieringsprincipe. De federale overheid financiert tussen 30 en 50 procent van de projectkosten, gebaseerd op evaluatiecriteria rond kosten-baten, duurzaamheid, kwaliteit en politieke deliberatie. De kantons en gemeenten dragen het overige deel van de middelen bij. Deze vorm van cofinanciering versterkt de betrokkenheid van de lokale partners en zorgt tegelijkertijd voor oplossingen die op de context van de agglomeratie en op de mogelijkheden van de lokale partners toegesneden zijn.

Daarnaast vormen de agglomeratieprogramma's een interbestuurlijk samenwerkingsverband. Er is geen directe betrokkenheid van niet-publieke actoren. Dit stemt overeen met de intentie binnen de ontwikkeling van de Vlaamse regiodeal.

In Zwitserland ervaren partijen voornamelijk de aanpasbaarheid van de programma's als positief. Initieel werden de programma's ingezet voor verkeersprojecten. Al snel werd duidelijk dat enkel een geïntegreerde aanpak met stedenbouw een kostenefficiënt programma kan creëren. Intussen worden de programma's nog meer multisectoraal uitgebouwd.

7.2.4 Vergelijking tussen de regiodeal in Vlaanderen en de agglomeratieprogramma's in Zwitserland

Zoals hierboven reeds vermeld werd in 2022 een rapport gepubliceerd op basis van een Vlaams onderzoek naar Vlaamse interbestuurlijke samenwerking in buitenlands perspectief geplaatst, inclusief een verkenning van de Zwitserse agglomeratieprogramma's (door Pieterjan Schraepen, Joris Voets en Filip De Rynck).

Op basis van ons onderzoek naar de regiodeal in Vlaanderen en de studie uit 2022 zien we volgende raakpunten met de Zwitserse agglomeratieprogramma's:

- Net zoals de cases in huidig onderzoek, komen de agglomeratieprogramma's in Zwitserland tot stand op basis van een bestaande regionale samenwerking.
- Ook de Zwitserse agglomeratieprogramma's zetten in op interbestuurlijke samenwerking zonder directe betrokkenheid van niet-publieke actoren. Dit is een belangrijk verschilpunt met de Regio Deal in Nederland.
- Binnen de Zwitserse agglomeratieprogramma's wordt een projectorganisatie tot stand gebracht, die de werking ervan stuurt.
- Ook de Zwitserse agglomeratieprogramma's gaan uit van een cofinancieringsprincipe waarbij de kantons en de gemeenten het programma gedeeltelijk mee financieren.

Een belangrijk verschilpunt tussen de Zwitserse agglomeratieprogramma's en de Vlaamse regiodeal is dat de agglomeratieprogramma's in Zwitserland voornamelijk vanuit een 'bottom-up' perspectief tot stand komen. Dit is een belangrijk verschilpunt met de geconcipeerde Vlaamse



8 REFLECTIES EN AANBEVELINGEN

8.1 DE REGIODEAL BINNEN DE ACTUELE DEBATTEN OVER LOKAAL EN BINNENLANDS BESTUUR

Midden oktober 2023 stelden de professoren Lieven Janssens en Filip De Rynck een toekomstvisie voor op het lokaal en binnenlands bestuur in Vlaanderen. De visie kwam er in opdracht van de Vlaamse Minister voor Binnenlands bestuur die naar een holistische en geïntegreerde synthese vroeg van het Studiewerk van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing dat werd uitgevoerd de afgelopen jaren,

In de toekomstvisie wordt een lans gebroken voor meer gebiedsgericht beleid, voor gebiedsgerichte afspraken en programma's tussen Vlaanderen en de lokale besturen, voor juridische en dwingende instrumenten om deze afspraken te verankeren, voor regiofondsen waarin middelen vanuit verschillende beleidsdomeinen worden samengebracht om de gebiedsprogramma's te financieren, voor gebiedsteams onder leiding van de gouverneur die de programma's onderhandelen en opvolgen, etc.

De vraag naar de meerwaarde van het instrument regiodeal, lijkt al meteen bevestigd. De relevantie ervan krijgt een stevige boost. Het toekomstbeeld duidt het als een noodzakelijk instrument aan om een meer gebiedgericht beleid te faciliteren.

Het moge duidelijk zijn dat deze studie in het hart zit van een debat over de toekomstige bestuurlijke organisatie van Vlaanderen. Hoe de studie op politiek niveau onthaald wordt en al dan niet vertaling krijgt in het programma van de nieuwe Vlaamse Regering is vooralsnog onduidelijk. Wel is duidelijk dat de regiodeal als instrument twee richtingen uitkan. Ofwel wordt het ingezet als een specifiek, ofwel als een gebiedsdekkend instrument. Met specifiek bedoelen we dat de regiodeal een nieuw 'mogelijk' instrument wordt waar Vlaanderen of de lokale besturen zich kunnen van bedienen; met gebiedsdekkend bedoelen we dat de regiodeal een regulier instrument wordt waarbinnen alle Vlaamse referentieregio's per legislatuur bindende inhoudelijke en financiële afspraken maken met elkaar en met de Vlaamse Regering.

Los van het feit of het om een 'specifiek' of een 'gebiedsdekkend' instrument gaat, menen we dat de uitwerking die we er in deze studie aan geven in beide gevallen overeind blijft.

8.2 POTENTIËLE MEERWAARDE, MAAR RANDVOORWAARDEN

Zowel het juridisch en financieel verdiepend onderzoek als de casestudy bevestigen de potentiële meerwaarde van het instrument regiodeal ter verwezenlijking van ruimtelijke doelstellingen, maar hebben ook aangetoond dat er belangrijke randvoorwaarden vervuld dienen te zijn opdat deze potentiële meerwaarde ingelost zou worden.

Vandaag kunnen verschillende bestuursniveaus onderling gebiedsspecifieke afspraken maken over ruimtelijke keuzes en de inzet van de gepaste acties en maatregelen en desgevallend ook de financiering daarvan. Dit gebeurt ook reeds in het kader van allerhande bestaande



samenwerkingsverbanden waarvan de geselecteerde cases in het kader van dit onderzoek getuigen.

Daarom is het belangrijk dat de regiodeal 'meer' doet of mogelijk maakt dan wat vandaag al het geval is. Op basis van het gevoerde onderzoek overlopen we hieronder een aantal randvoorwaarden die we hebben gedetecteerd voor een succesvolle implementatie van het instrument.

Uit de casestudy is gebleken dat het ambitieniveau van de gemaakte afspraken in de gesimuleerde regiodeal niet steeds als volledig bevredigend werd ervaren. De ambities in het licht van de BRV-doelstellingen en vanuit Vlaanderen werden niet steeds voldoende ingelost. Verschillende factoren lijken hiertoe bij te dragen:

- Tijdens de gevoerde onderhandelingen was de opdrachtgever eerder aanwezig als vertegenwoordiger en behoeder van de onderzoeksopdracht en een gesprekspartner vanuit die insteek, niet zozeer als een Vlaamse onderhandelaar die het Vlaamse standpunt verdedigde. Hierdoor heeft het Vlaamse standpunt minder gewogen op het debat.
- Het gebrek aan een duidelijke Vlaamse agenda is een duidelijk gemis gebleken. Het uitblijven van de beleidskaders bij het BRV is hier niet vreemd aan. Als Vlaanderen wil wegen op de onderhandelingen in het kader van een regiodeal, moet het vooreerst zelf goed weten wat haar (minimale) ambities zijn.
- De divergentie in de gemeentelijke standpunten en ambities bemoeilijkt het pad naar ambitieuze gedeelde afspraken. De betrokken gemeenten binnen dezelfde regiowerking hebben niet altijd gedeelde belangen, waardoor de ene wint waar de andere verliest. Gemeenten aarzelen daardoor geregeld om de eerste stap te zetten, waardoor er onvoldoende vooruitgang geboekt wordt. Dit plaatst Vlaanderen geregeld voor een dilemma. Ofwel de lat (te) laag leggen, om voldoende gemeenten mee te hebben maar zonder alle ambities in te lossen. Ofwel vasthouden aan de beoogde lat, maar (te) weinig gemeenten aan boord hebben.
- Een regiodeal moet voldoende 'appellerend' zijn voor gemeenten. Er moet voldoende 'inzitten' voor de gemeenten, opdat zij bereid zijn om in een regiodeal te stappen en daarin verbintenissen aan te gaan om regionale opgaven gezamenlijk en met Vlaanderen aan te pakken. Dit kan door voldoende middelen vanuit Vlaanderen ter beschikking te stellen (financieel of anders, zoals kennis- en capaciteitsondersteuning), door voldoende ruimte te laten voor gemeenten om ook hun eigen lokale agenda en doelstellingen te betrekken, door de procedurele omkadering en voorwaarden voldoende licht te houden zonder onnodige formaliteiten te stellen, door administratief te vereenvoudigen en zo bijkomende voordelen te creëren van een regiodealtraject (bv. bundelen van subsidiekanalen), enz.
- Algemeen is het thans onzeker of Vlaanderen wel voldoende middelen ter beschikking heeft of zal stellen om de BRV-doelstellingen via regiodeals na te streven. Hoe je het ook draait of keert, de bouwshift – een belangrijke BRV-doelstelling – heeft een hoog prijskaartje en de gemeenten die willen actie ondernemen doen dit vaak niet doordat ze de (planschade)factuur niet kunnen betalen. Er zullen dus sowieso voldoende middelen voorzien moeten worden om gemeenten over de streep te trekken.

- Er rijzen vragen of alle ambities wel steeds gerealiseerd kunnen worden aan de hand van regiodeals getrokken door het beleidsdomein Omgeving. Veel regionale opgaven zijn complex en multisectoraal, zodat oplossingen een multisectorale aanpak vergen en de betrokkenheid vanuit andere beleidsdomeinen. Dit behelst evenzeer dat Vlaanderen intern voldoende moet afstemmen om tot een gedeeld standpunt te komen dat wordt gedragen door de verschillende betrokken beleidsdomeinen, zodat Vlaanderen ten aanzien van de gesprekspartners met één stem spreekt. Hiertegenover staat het risico van te verzanden in te veel interbestuurlijk overleg op Vlaams niveau en overdreven complexe inter-Vlaamse discussies. Hiervoor zijn oplossingen mogelijk, zoals wisselende ‘trekkers’ van een regiodeal afhankelijk van het zwaartepunt daarvan en het centraliseren van de kennis en de trekkersrol in een ‘Regiodealcel’ waarin de verschillende betrokken diensten vertegenwoordigd zijn.
- Vanuit de expertensessie werd sterk het signaal gegeven dat de beoogde regionale opgaven niet alleen met publieke middelen kunnen worden aangepakt, maar dat ook private partners en middelen moeten worden gezocht om de ambities in te kunnen lossen.
- De gemaakte afspraken zelf moeten ook voldoende ambitieus zijn. Dit impliceert dat zij voldoende ‘hard’ en verbindend moeten zijn, om de bestaande paden van intentieverklaringen en zachte afsprakenkaders te verlaten. De cases en de expertensessie hebben dit bevestigd. Vanuit de cases is duidelijk het signaal gekomen dat men hierin een kans ziet voor het instrument regiodeal om de bestaande samenwerkingsverbanden en daarin gemaakte afspraken naar een ander, meer ‘verbindend’ en incentiverend niveau te tillen. Dit is echter niet steeds eenvoudig gebleken. Enerzijds omdat de betrokken partijen zelf om de hoger genoemde redenen aarzelen om afdwingbare verbintenissen aan te gaan. Anderzijds toont het juridisch onderzoek aan dat er ook juridisch beschouwd grenzen zijn aan datgene waartoe besturen zich ten aanzien van elkaar contractueel kunnen verbinden, gelet op de wijzigende noodwendigheden van het algemeen belang en de discretionaire beoordelingsvrijheid waarvan zij de kern contractueel niet zomaar uit handen mogen geven. Hier moet juridisch het juiste evenwicht gezocht worden (bv. afdwingbare inspanningsverbintenissen).
- Langs de andere kant mogen we de kar ook niet overladen, als partijen binnen een redelijke termijn tot concrete resultaten wensen te komen. Op dit punten kan verwezen worden naar de Regio Deals in Nederland, die eerder pragmatisch ingestoken worden.

8.3 VERHOUDING TOT ANDERE RUIMTELIJKE INSTRUMENTEN

De bestaande ruimtelijke instrumenten en de regiodeal zijn geen vervangers van elkaar, maar lijken eerder complementair. De meerwaarde van een regiodeal lijkt vooral te zitten in de interbestuurlijke en contractuele benadering om gezamenlijk regionale opgaves aan te pakken en de gezamenlijke financiering te bepalen. Belangrijke kanttekening: ook het succes van een regiodeal zal daarbij in belangrijke mate afhangen van de uitvoering daarvan die de daadwerkelijke inzet van andere ruimtelijke instrumenten behelst.

8.4 GEWENNING EN EEN KOPLOPERSINSTRUMENT

Een nieuw instrument betekent dat partijen er nog ervaring moeten rond opbouwen. Dit is des te meer het geval nu de regiodeal vaak gerelateerd zal zijn aan transitie, wat nooit eenvoudig is. De afgetoetste cases bevestigen dit: het is geen eenvoudige klus gebleken om in een ontwerp van



besturen. Er moet oog zijn voor de toegewezen bevoegdheden van de optredende besturen, de veranderingsregel op basis waarvan contracterende besturen aangegane verbintenissen moeten kunnen bijsturen in functie van de wijzigende noodwendigheden van het algemeen belang, de discretionaire beoordelingsvrijheid die moet worden gevrijwaard in het kader van de ruimtelijke processen zoals RUP-procedures en vergunningsprocedures, en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Dit kan contractueel ondervangen worden met inspanningsverbintenissen, wijzigings- en uittredingsbedingen, en opschortende en ontbindende bedingen.

Op zich kunnen besturen nu reeds onderling beleidsovereenkomsten sluiten en hierin gebiedsspecifieke en financiële afspraken vastleggen. Zij kunnen dit op basis van de algemene contractsvrijheid neergelegd in artikel 5.15 van het (nieuw) Burgerlijk Wetboek. Toch is een decretale omkadering nodig om de noodzakelijke inhoudelijke en procedurele randvoorwaarden vast te leggen van het instrument dat Vlaanderen voor ogen heeft, zoals de omschrijving, de minimale inhoud en het rechtskarakter van het instrument, de procedurele omkadering van de totstandkoming van de regiodeal, de minimale en/of maximale duur ervan, enz. Daarbij moet goed voor ogen gehouden worden dat aspecten die Vlaanderen uniform geregeld wil zien voor alle regiodeals, noodgedwongen regelgevend verankerd moeten worden.

8.7 UITDAGINGEN OP HET VLAK VAN COFINANCIERING

De uitdagingen op het vlak van de (co)financiering van de regiodeal zijn veelvuldig. Een greep uit de bevindingen van het onderzoek:

- De cases tonen de nood aan om het instrument van de regiodeal voldoende Vlaamsbreed te kunnen inzetten, ook financieel. Denk maar aan Regionet Leuven met grote uitdagingen ruimtelijk maar ook op het vlak van mobiliteit. Het is dan ook essentieel om Vlaamse middelen te poolen naar geïntegreerde financieringsstromen. Het onderzoek doet verschillende suggesties om dit te doen op Vlaams niveau.
- Daarbij moeten ook de bestaande financierings- en subsidielijnen herbekeken worden. Idealiter worden deze zoveel als mogelijk gebundeld binnen een regiodealtraject. Dit is financieel efficiënt en kan gemeenten in belangrijke mate ontzorgen en zodoende overtuigen om in een regiodealtraject te stappen.
- Een moeilijke opgave en mogelijke hinderpaal blijft de nood aan financiële verevening tussen de betrokken partijen die gedreven worden door verschillende belangen in een context van moeilijke (herverdelings)vraagstukken. Dit vergt een grondige (financiële) voorbereiding met onder andere zicht op de kosten en baten van de ruimtelijke initiatieven alvorens te kunnen overgaan tot de uitwerking van een financieel herverdelingsmechanisme.
- Financiële verevening in een regionale context vereist voldoende Vlaamse middelen die ter beschikking worden gesteld. Lokale overheden geven aan over onvoldoende middelen te beschikken en kijken vooral naar Vlaanderen. Het BRV-fonds zoals momenteel geconcipeerd, lijkt onvoldoende om met elke regio regiodeals af te sluiten ter verwezenlijking van de BRV-doelstellingen. Opschaling van bestaande middelen dringt zich op.
- De kansen vanuit private financiering moeten nader onderzocht en in overweging genomen worden. Hoewel dit sterk afhankelijk is van de ambitie en doelstellingen in de regiodeal en van de urgentie die gedeeld wordt door de private actoren, liggen hier mogelijk grote kansen



Verder zullen gemeenten maar enthousiast gemaakt kunnen worden, als de regiodeal voldoende appellerend en attractief is voor hen. Er moeten voldoende Vlaamse middelen tegenover staan, méér dan wat men anders zou krijgen zonder regiodeal. Dit veronderstelt het vrijmaken van voldoende Vlaamse budgetten (bv. compensatie planschadevergoedingen), maar kan ook op andere manieren worden ingevuld, zoals het ontzorgen en begeleiden van gemeenten in de noodzakelijke ruimtelijke processen door bijvoorbeeld Vlaams personeel (en kennis) te detacheren. Ook zou een regiodeal aantrekkelijker kunnen worden gemaakt door de bestaande verschillende subsidiekanalen te vereenvoudigen en stroomlijnen voor wie in een regiodeal stapt, en door het voortraject voldoende eenvoudig en licht te houden (bv. beperkte en eenvoudige aanvraagformulieren, een beperkte set van afwegingscriteria).

Tot slot lijkt het essentieel te zullen zijn voor het welslagen van regiodeals om de uiteenlopende belangen en competitie tussen de gemeenten binnen eenzelfde regio voldoende te nivelleren of verevenen. Een belangrijk struikelblok voor regiodeals is dat gemeenten die 'hun nek uitsteken' hiervoor de prijs dreigen te betalen, zeker wanneer dit niet voldoende gecompenseerd wordt met Vlaamse middelen. Denk maar aan het schrappen van woonuitbreidingsgebieden. De gemeenten die als eerste bereid zijn om WUG te schrappen, verliezen hierdoor inkomsten door minder ontwikkelingen, worden geconfronteerd met de planschadefactuur en geven hiermee mogelijk ongewild een incentive aan andere gemeenten om geen WUG te schrappen (de anderen doen het al). Dit mechanisme werkt verlamdend, en uiteindelijk worden er geen of te weinig engagementen opgenomen. Naast Vlaamse middelen zijn er financiële mechanismen denkbaar om deze financiële ongelijkheden regionaal te verevenen. We denken aan een herverdeling van inkomsten uit onroerende voorheffing, een heffing op toekomstige ontwikkelingen of regionale fondsen voor het beheer van kosten en baten.

8.10 PRIVAAT PROJECT-EIGENAARSCHAP?

Uit het financieel verdiepend onderzoek en de bevraging van het expertenpanel is naar voor gekomen dat een private inbreng in regiodeals verdere reflectie en onderzoek verdient. Luidop wordt de vraag gesteld of de Vlaamse budgetten – gecombineerd met lokale budgetten – ooit voldoende zullen zijn om de bouwshift en andere ruimtelijke regionale opgaven te financieren. Onderzoek heeft reeds aangetoond dat een regionale gebiedsontwikkelingsvisie, waarbij private en publieke belanghebbenden samenwerken, autofinancierend kan zijn, of toch minstens voor een deel. Door in te zetten op het capteren van meerwaarde op grondontwikkeling op toplocaties, kunnen deze middelen vervolgens ingezet worden om minder rendabele delen van de gebiedsontwikkeling te (helpen) realiseren. Private actoren kunnen mogelijk een rol vervullen bij de realisatie van projecten. Ook de Regio Deal in Nederland is principieel een vorm van publiek-private samenwerking en kan als inspiratie dienen.

8.11 HET BELANG VAN EEN GOEDE GOVERNANCE

Het onderzoek heeft ook aangetoond dat voor het welslagen van regiodeals aandacht moet worden besteed aan governance structuren en processen.

Daarbij moet een onderscheid worden gemaakt tussen het precontractuele voortraject en de contractuele uitvoeringsfase.



van een regiodeal bij unanimititeit te verlengen (geen clausules van stilzwijgende verlenging of vernieuwing).

Een regiodeal dient verder te springen en sneller te landen dan het bestaande instrumentarium rond gebiedswerking. Om dat te verwezenlijken denken wij dat het belangrijk is om niet alleen die duurtijd van de algehele deal af te bakenen, maar ook duidelijke termijnen te plakken op de respectievelijke acties. We verstaan daaronder een redelijke en realistische termijn waarop een inspanning moet worden voltrokken.

9 BIJLAGEN

9.1 JURIDISCHE ONDERZOEKSVRAGEN



Juridische onderzoeksvragen – verkennende fase

Voorafgaand: Wat zijn de beoogde doelstellingen van de regiodeal? (cf. link met Beleidsplan Ruimte Vlaanderen)

1. De regiodeal in Vlaanderen : is het binnen de vermelde omgevingscontext en in het kader van de scope mogelijk en zinvol om het instrument van regiodeal toe te passen?

1° Het bestaand instrumentarium in de Vlaamse ruimtelijke context: Wat is het bestaande instrumentarium en volstaat dit om de beoogde doelstellingen van regiowerking te realiseren?

Welk instrumentarium staat al ter beschikking van de overheid met het oog op regiowerking / interbestuurlijke samenwerking in de Vlaamse ruimtelijke context?

- Klassieke ruimtelijke instrumenten: ruimtelijke beleidsplannen, ruimtelijke uitvoeringsplannen (m.i.v. delegatiebevoegdheid), stedenbouwkundige verordeningen, omgevingsvergunningen.
- Nieuwe ruimtelijke (contractuele) samenwerkingsvormen: bestemmingsplanovereenkomst, andere convenanten / afsprakenkaders ter invulling van het ruimtelijk beleid.
- Bestaande convenanten: brownfieldconvenant, milieubeleidsovereenkomst, mobiliteitsconvenant, e.a.
- Interbestuurlijke samenwerkingsvormen: Decreet Lokaal Bestuur, Publiek-Private Samenwerking (PPS), e.a.

Op welke punten verschillen deze instrumenten?

Kunnen deze instrumenten de beoogde doelstellingen realiseren?

Kunnen deze instrumenten ingezet worden in het kader van regiowerking in de Vlaamse ruimtelijke context?

Wat zijn de voor- en nadelen van deze instrumenten?

2° De regiodeal in de Vlaamse ruimtelijke context: Kan de regiodeal ingezet worden binnen de Vlaamse ruimtelijke context en is dit zinvol?

Kan het inzetten van het instrument van de regiodeal als convenant dienstig zijn voor het bereiken van de beoogde doelstellingen?

Wat zijn de voor- en nadelen, o.m. in vergelijking met het bestaande instrumentarium?

In welke mate wordt het instrument van convenant in het kader van regiowerking reeds ingezet in de ruime Vlaamse context (andere beleidsvelden, andere bestuurniveaus)?

Wat kan de invulling zijn van het concept 'regio' binnen de regiodeal?

3° De regiodeal in de Vlaamse ruimtelijke context: Publiek vs. Privaat recht

SCHOUPS

Met welke principes moet een overheid rekening houden bij het afsluiten van een regiodeal?

- Hoe verhouden de wettelijke beleidstaken en de discretionaire bevoegdheid van de overheid zich tot de contractuele vrijheid bij het afsluiten van overeenkomsten zoals een convenant? Wat zijn de juridische beperkingen in het contracteren door de overheid over de uitoefening van haar wettelijke beleidstaken en discretionaire bevoegdheid?
- Hoe verhoudt de regiodeal zich tot het beginsel van de veranderlijkheid van het beleid en is dit een probleem?
- Welke invloed hebben de algemene beginselen van behoorlijk bestuur op het afsluiten (en uitvoeren) van overeenkomsten zoals convenanten door overheden?
 - o Wat is de invloed van het onpartijdigheidsbeginsel?
 - o Wat is de invloed van het participatiebeginsel?
 - o Wat is de invloed van het vertrouwensbeginsel?
 - o Wat is de invloed van het gelijkheidsbeginsel?
 - o ...

Hoe verhoudt een regiodeal zich tot de klassieke ruimtelijke instrumenten, zoals de opmaak van een RUP en het verlenen van een omgevingsvergunning?

- Kunnen overheden hierover contractuele afspraken maken? Welke wel en welke niet?
- Hoe verhouden contractuele afspraken hierover zich tot de formele besluitvormingsprocedures voor de klassieke ruimtelijke instrumenten, zoals vaststellingsmomenten, openbare onderzoeken en adviesrondes?

Kan een regiodeal als convenant een verordenend karakter hebben? (vgl. kritiek RvS, Afdeling Wetgeving op de convenanten- en contractbenadering voor gebiedsgerichte afwijkingen in het voorontwerp van Instrumentendecreet)

4° De regiodeal in de Vlaamse ruimtelijke context: Contractuele aandachtspunten

Welke rechtsgrond kan gelden voor de regiodeal, zonder specifiek decretaal kader? Volstaat dit?

Welke partijen kunnen het initiatief nemen voor een regiodeal en kunnen eraan deelnemen? Kunnen ook private partijen deelnemen en verandert dit iets aan de contractuele mogelijkheden / beperkingen voor de deelnemende besturen?

Kunnen partijen tijdens de uitvoering van een regiodeal eruit stappen of toetreden? Aan welke voorwaarden?

Welke organen binnen de partijen dienen te beslissen over het afsluiten van de regiodeal?

Wat zijn de geldigheidsvereisten voor een convenant? (wilsovereenstemming, geen dwaling of bedrog, geoorloofd voorwerp en oorzaak, enz.)

Welke minimuminhoud dient een convenant voor de regiodeal te hebben?

Is de regiodeal een afdwingbare overeenkomst of eerder een afsprakenkader / gentlemen's agreement?

Bevat een regiodeal resultaats- of inspanningsverbintenissen, of is dit vrij in te vullen?

SCHOUPS

Kunnen aangegane verbintenissen in de loop van de uitvoering van de regiodeal (al dan niet eenzijdig) gewijzigd of opgezegd worden (bv. gewijzigde omstandigheden of noden algemeen belang)? Kunnen of moeten hierover contractuele afspraken gemaakt worden? Wat is mogelijk zonder specifieke contractuele afspraken?

Wat kunnen de partijen doen als er onenigheid ontstaat over de invulling / uitvoering van bepaalde verbintenissen of als een partij haar verbintenissen niet nakomt? Kunnen of moeten hierover contractuele afspraken gemaakt worden? Wat is mogelijk zonder specifieke contractuele afspraken?

Op welke wijze kan de naleving van de verbintenissen opgenomen in de regiodeal worden afgedwongen? Welke contractuele regelingen zijn mogelijk? Wat is mogelijk zonder specifieke contractuele regelingen?

Hoe werkt een regiodeal door naar derden?

- Rechtsgevolgen of rechten voor derden?
- Openbaarmaking regiodeal?
- Kunnen derden de regiodeal aanvechten? Bij welke rechter?

Kan / moet de opvolging / monitoring en evaluatie van de regiodeal contractueel geregeld worden?

Kan / moet de regiodeal van bepaalde of onbepaalde duur zijn?

Hoe kan een regiodeal worden beëindigd? Welke contractuele afspraken zijn mogelijk? Wat is mogelijk zonder specifieke contractuele afspraken?

Geldt er een m.e.r.-plicht voor een covenant als regiodeal?

5° Vereist het invoeren van de regiodeal een nieuw regelgevend kader?

Kan de regiodeal vorm gegeven worden in de bestaande ruimtelijke context, of is een decretale omkadering vereist? Zo ja, wat dient minimaal decretaal te worden geregeld?

Zo ja, hoe moet de overgangsfase geregeld worden?

2. Wat kan Vlaanderen leren uit het inzetten van de regiodeal in Nederland?

Heeft de Nederlandse regiodeal een wettelijk kader? Zo ja, wat houdt dit in?

Wat zijn de doelstellingen van de regiodeal in Nederland?

In welke vorm verschijnt de regiodeal in Nederland?

Met welke beperkingen of knelpunten worden de Nederlandse beleidsmakers geconfronteerd bij het afsluiten en uitvoeren van de regiodeals?

Wat zijn de raakpunten met de vooropgestelde regiodeal in Vlaanderen?

9.2 ALGEMEEN MODEL REGIODEAL



Regiodeal (invullen naam)

Partijen

Deze Regiodeal is een overeenkomst tussen volgende partijen:

- ▶ **De Vlaamse Regering**, vertegenwoordigd door (invullen naam), Vlaams minister van Omgeving, met kabinet te 1210 Brussel, Koning Albert II-laan 7;
Hierna de “**Vlaamse Regering**” genoemd;

- ▶ [De provincie (naam), voor wie optreedt de deputatie, hier vertegenwoordigd door (naam), provinciegouverneur, en (naam), provinciegriffier;
- ▶ [OF]
- ▶ **De provincie (naam)**, voor wie optreedt de provincieraad, hier vertegenwoordigd door (naam), voorzitter van de provincieraad, en (naam), provinciegriffier;
Hierna de “**Provincie**” genoemd;]

- ▶ **De steden en gemeenten:**
 1. De **gemeente (naam)**, voor wie optreedt het college van burgemeester en schepenen, hier vertegenwoordigd door (naam), burgemeester, en (naam), algemeen directeur;
[OF]
De **gemeente (naam)**, voor wie optreedt de gemeenteraad, hier vertegenwoordigd door (naam), voorzitter van de gemeenteraad, en (naam), algemeen directeur;
 2. De **stad (naam)**, voor wie optreedt het college van burgemeester en schepenen, hier vertegenwoordigd door (naam), burgemeester, en (naam), algemeen directeur;
[OF]
De **stad (naam)**, voor wie optreedt de gemeenteraad, hier vertegenwoordigd door (naam), voorzitter van de gemeenteraad, en (naam), algemeen directeur;
 3. (invullen)
Hierna de “**Gemeenten**” genoemd, of afzonderlijk een “**Gemeente**”;
De Vlaamse Regering, de Provincie en de Gemeenten worden hierna gezamenlijk de “**Partijen**” genoemd, of afzonderlijk een “**Partij**”.

Overwegingen

▶ Het instrument Regiodeal

1. De Regiodeal is een beleidsovereenkomst tussen verschillende bestuursniveaus, waarbij op basis van onderhandelingen op regioniveau, gebiedsspecifieke verbintenissen worden overeengekomen over ruimtelijke keuzes en samenwerking, in overeenstemming met de ruimtelijke beleidsplannen op de verschillende bestuursniveaus, en waarin wordt bepaald hoe, door wie en met welke middelen deze gerealiseerd zullen worden. Partijen nemen in de Regiodeal verbintenissen op, zowel financieel (bv. co-financieren, aankopen) als uitvoerend (bv. opmaak RUP, herinrichten bedrijventerrein, ...). De Vlaamse beleidskaders bevatten aanknopingspunten voor de regionale ambities die met dit instrument ondersteund worden.

▶ Uitgangspunten van de Regiodeal

2. De contractuele en gezamenlijke aanpak tussen gelijkwaardige partners met bijhorende verbintenissen op het vlak van de financiering is het onderscheidende karakter van de Regiodeal ten opzichte van klassieke ruimtelijke beleidsinstrumenten. Zij komt tot stand op basis van onderhandelingen tussen verschillende bestuursniveaus als gelijkwaardige partners. De Regiodeal komt daarbij niet in de plaats van eventuele noodzakelijke ruimtelijke instrumenten zoals de opmaak van een RUP, maar vormt een voorafgaand en overkoepelend kader met verbintenissen tussen de betrokken partijen.
3. Met de Regiodeal gaan besturen op de verschillende niveaus een duurzaam partnerschap aan om de opgave die in de regio speelt gezamenlijk aan te pakken. De Regiodeal is een 'coproductie' met bestuurlijke partners, waarbij het primair gaat om het samen oplossen van regionale vraagstukken. In dit samenwerkingsverband gaan Partijen wederzijdse verbintenissen aan over de aanpak van de regionale opgave, ieders (financiële) bijdrage daaraan en het gezamenlijk bewaken van de voortgang. Gezien het regionaal en gebiedsspecifiek karakter veronderstelt een Regiodeal de deelname van minstens het Vlaams Gewest en twee of meer gemeenten. Hoewel dit geen noodzaak is, kunnen aan een Regiodeal ook andere publieke en private partners deelnemen als dit nodig of nuttig is voor de verwezenlijking van de doelstellingen ervan.
4. De Regiodeal is gebiedsspecifiek, bovenlokaal en realisatiegericht: zij is erop gericht om regionale opgaves die het lokale niveau overschrijden aan te pakken op het terrein. De benadering kan integraal en sectoroverschrijdend zijn, maar ook sectorale of thematische Regiodeals zijn mogelijk.
5. De Regiodeal moet bijdragen aan de strategische doelstellingen uit het BRV en de operationele keuzes verankerd in de beleidskaders. Een Regiodeal moet dynamiek brengen in de verwezenlijking van het BRV en concrete stappen zetten in de uitvoering hiervan. Dit sluit niet uit dat ook lokale doelstellingen een plaats kunnen krijgen in een Regiodeal.
6. Tot slot is de Regiodeal gesteund op het principe van cofinanciering, waarbij alle Partijen bijdragen aan de financiering ervan. Van iedere Partij bij de Regiodeal wordt een financiële bijdrage verwacht. Afhankelijk van de verbintenissen van iedere Partij kan de verdeling van de financiële inspanningen over de Partijen gelijkmatig of verschillend zijn.

▶ Aanleiding van deze Regiodeal en gedeelde ambitie van de Partijen

7. (omschrijven aanleiding Regiodeal en gedeelde ambitie van de Partijen)
8. Alle Partijen onderschrijven de bovengenoemde overwegingen. Met deze Regiodeal wensen de Partijen een antwoord te bieden op deze regionale opgave. De opgave is regionaal en gebiedsspecifiek, met name gericht op de specifieke situatie van de regio (invullen). Huidige Regiodeal is hiervoor een geschikt instrument: op basis van onderhandelingen tussen de betrokken bestuursniveaus worden contractuele afspraken gemaakt over realisatiegerichte acties om de regionale opgave aan te pakken en de cofinanciering daarvan door Partijen. Tot slot draagt

deze Regiodeal bij aan de strategische doelstellingen uit het BRV en de operationele keuzes verankerd in de beleidskaders, met name (invullen).

► **Procesverloop**

9. De Vlaamse Regering heeft op (invullen datum) een oproep gelanceerd voor het aanmelden van nieuwe voorstellen met het oog op het onderhandelen en desgevallend sluiten van een Regiodeal. De Gemeenten [en de Provincie] hebben op (invullen datum) een aanmelding gedaan, die op (invullen datum) ontvankelijk en volledig werd verklaard.
10. Partijen hebben op basis van deze oproep en aanmelding een ontwerp van Regiodeal onderhandeld en hebben over de tekst van het ontwerp een akkoord bereikt op (invullen datum).
11. De volgende adviezen op het ontwerp van Regiodeal werden ingewonnen en desgevallend verkregen:
 - Het advies van (invullen naam) werd gevraagd op (invullen datum). Het advies werd ontvangen op (invullen datum) en is [gunstig/voorwaardelijk gunstig/ongunstig].
 - Het advies van (invullen naam) werd gevraagd op (invullen datum). Het advies werd ontvangen op (invullen datum) en is [gunstig/voorwaardelijk gunstig/ongunstig].
 - (aanvullen).
12. Over het ontwerp van Regiodeal werd een openbaar onderzoek georganiseerd. Het ontwerp van Regiodeal kon door het publiek worden geraadpleegd van (invullen datum) tot (invullen datum). Er werden (invullen aantal) bezwaren ingediend.
13. Rekening houdend met de ontvangen adviezen en ingediende bezwaren hebben Partijen een akkoord bereikt over een definitieve Regiodeal.



Partijen	1
Overwegingen	2
Partijen komen het volgende overeen:	5
1. DEFINITIES (andere definities project specifiek toe te voegen)	5
2. GEOGRAFISCHE AFBAKENING	5
3. AARD VAN DE OVEREENKOMST	5
4. DOELSTELLINGEN EN ACTIES	6
5. ALGEMENE UITVOERINGSVERBINTENISSEN VAN DE PARTIJEN	6
6. SPECIFIEKE UITVOERINGSVERBINTENISSEN VAN DE VLAAMSE REGERING..	7
7. SPECIFIEKE UITVOERINGSVERBINTENISSEN VAN DE PROVINCIE.....	7
8. SPECIFIEKE UITVOERINGSVERBINTENISSEN VAN DE GEMEENTEN	7
9. COFINANCIERING	8
10. REGIETEAM.....	8
11. DUUR.....	9
12. REALISATIEOVEREENKOMSTEN	9
13. OPVOLGING, RAPPORTAGE EN INFORMATIE-UITWISSELING	10
14. COMMUNICATIE EN KENNISGEVINGEN	10
15. WIJZIGINGEN.....	11
16. TOETREDING.....	11
17. UITTREDING.....	12
18. GESCHILLENREGELING	12
19. OPSCHORTENDE EN ONTBINDENDE VOORWAARDEN	13
20. ONTBINDING	13
21. SPLITSBAARHEID.....	14
22. GDPR	14
23. TOEPASSELIJK RECHT EN BEVOEGDE RECHTBANK	14



Partijen komen het volgende overeen:

1. DEFINITIES (andere definities project specifiek toe te voegen)

1.1. In het kader van huidige Regiodeal (zoals hierna gedefinieerd) en voor de uitvoering ervan zullen de hierna vermelde begrippen en bewoordingen als volgt worden gedefinieerd en begrepen:

<u>Beveiligde Zending:</u>	Een aangetekend schrijven, een afgifte tegen ontvangstbewijs of iedere andere door het Regieteam toegelaten betekeniswijze waarbij de datum van kennisgeving met zekerheid kan worden vastgesteld.
<u>BRV:</u>	Het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen in de zin van de artikelen 2.1.5 – 2.1.7 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.
<u>Derde:</u>	Iedere persoon die geen Partij is.
<u>Ernstige Moeilijkheden:</u>	Moeilijkheden die een Partij ondervindt bij de uitvoering van de op haar rustende specifieke uitvoeringsverbintenissen in het kader van de Regiodeal als gevolg van gewijzigde eisen van algemeen belang of wijzigingen in dwingende wetgeving of rechtspraak en die zodoende de verdere uitvoering daarvan onmogelijk of onwenselijk maakt of ernstig bemoeilijkt.
<u>Ernstige Tekortkoming:</u>	Elke tekortkoming van een Partij die de verdere realisatie van de Regiodeal onder normale omstandigheden volledig onmogelijk maakt of ernstig bemoeilijkt.
<u>GDPR:</u>	General Data Protection Regulation van 27 april 2016 (Verordening (EU) 2016/679).
<u>Partij:</u>	Een Partij bij de Regiodeal [en/of bij een Realisatieovereenkomst].
<u>Realisatieovereenkomst:</u>	Een overeenkomst die tussen één of meer Partijen gesloten wordt ter verdere verfijning en/of uitwerking van deze overeenkomst met het oog op de realisatie daarvan.
<u>Regieteam:</u>	De samengestelde groep van vertegenwoordigers van Partijen bij deze overeenkomst met het oog op de realisatie ervan en de uitvoering van de (operationele) taken onder deze overeenkomst.
<u>Regiodeal:</u>	De huidige overeenkomst met inbegrip van de bijlagen.
<u>Verzoeningscommissie:</u>	De commissie samengesteld uit vertegenwoordigers van Partijen bij deze overeenkomst die een oplossing tracht te vinden voor de problemen bij de uitvoering van deze overeenkomst die het Regieteam haar voorlegt.

2. GEOGRAFISCHE AFBAKENING

2.1. Huidige Regiodeal heeft betrekking op de regio (invullen). In het bijzonder beslaat haar geografisch toepassingsgebied het grondgebied van de Gemeenten.

3. AARD VAN DE OVEREENKOMST

3.1. Huidige Regiodeal evenals elke Realisatieovereenkomst is een overeenkomst naar burgerlijk recht. Tenzij uitdrukkelijk anders aangegeven zijn de verbintenissen opgenomen in deze Regiodeal en navolgende Realisatieovereenkomsten te beschouwen als inspanningsverbintenissen.

- 3.2. De in huidige Regiodeal en navolgende Realisatieovereenkomsten opgenomen verbintenissen zijn ondergeschikt aan het karakter van openbare overheid van de Partijen, en impliceren derhalve geenszins dat toepasselijke wetten, decreten en besluiten niet zullen worden toegepast. Deze verbintenissen kunnen bijgevolg op geen enkele wijze afbreuk doen aan de opdracht van de Partijen om bij de opmaak van ruimtelijke instrumenten en het behandelen van aanvragen tot goedkeuringen, machtigingen en vergunningen steeds de geldende wettelijke en decretale regels toe te passen en de geijkte procedures te doorlopen, waarbij de Partijen op elk ogenblik hun volle discretionaire appreciatiebevoegdheid behouden.

4. DOELSTELLINGEN EN ACTIES

- 4.1. Huidige Regiodeal kadert in de strategische doelstelling van het BRV om (invullen). De doelstellingen van deze Regiodeal zijn daarbij als volgt:
- (aanvullen)
- 4.2. Om de doelstelling onder artikel 4.1 te bereiken zijn de concrete acties onder de huidige Regiodeal erop gericht om (invullen). Concreet ondernemen Partijen de volgende acties:
- (aanvullen)

5. ALGEMENE UITVOERINGSVERBINTENISSEN VAN DE PARTIJEN

- 5.1. Huidige Regiodeal is gestoeld op het principe van loyale samenwerking tussen Partijen met het oog op de realisatie van de beoogde doelstellingen en acties onder huidige Regiodeal.
- Vanuit die geest verbinden zij zich ertoe voor de duur van de Regiodeal loyaal samen te werken aan de succesvolle uitvoering ervan, en dit onder meer op basis van de volgende principes:
- Vaste wil om de doelstellingen en acties van de Regiodeal uit te voeren op een professionele manier en met bekwame spoed rekening houdend met de duur van de Regiodeal;
 - Actieve en constructieve deelname aan de besprekingen en evaluaties;
 - Maximale benutting van de eigen mogelijkheden en bevoegdheden;
 - Wederzijds respect tussen alle Partijen over de aard van de respectievelijke bevoegdheden en de wijze waarop daarvan gebruik wordt gemaakt;
 - Snelheid en doeltreffendheid van de wederzijdse communicatie en informatieverstrekking;
 - Regelmatige evaluatie van de uitvoering van de Regiodeal;
 - De goede trouw.
- 5.2. Alle Partijen verbinden zich ertoe om alle redelijke inspanningen te leveren met het oog op de realisatie van de gemeenschappelijke doelstellingen en acties vermeld in artikel 4. Zij verbinden zich ertoe om elk hun eigen beleid zo veel als mogelijk af te stemmen op deze doelstellingen en acties.
- 5.3. De Partijen verbinden zich ertoe om, waar nodig of nuttig voor de uitvoering van deze Regiodeal en steeds binnen de eigen bevoegdheden, de daartoe geëigende procedure(s) op te starten. Indien een Partij over een bevoegdheid beschikt die dienstig kan zijn voor de realisatie van de Regiodeal of een Realisatieovereenkomst, zal zij afwegen gebruik te maken van deze bevoegdheid met inachtneming van de regels van behoorlijk bestuur, wanneer een andere Partij hierom verzoekt.

- 5.4. Partijen verbinden zich ertoe om, waar nodig of nuttig voor de uitvoering van deze Regiodeal en steeds binnen de eigen bevoegdheden, samen te werken met Derden die rechtstreeks of onrechtstreeks kunnen bijdragen aan de uitvoering van de Regiodeal. Zonder limitatief te zijn, kan dit de samenwerking betreffen met projectontwikkelaars, aannemers, lokale stakeholders, belangengroeperingen, vervoersmaatschappijen, enz. In het algemeen is de samenwerking tussen Partijen erop gericht om een zo groot mogelijk draagvlak te creëren voor de Regiodeal.
- 5.5. Partijen kunnen in een Realisatieovereenkomst natuurlijke of rechtspersonen belasten met een specifiek omschreven opdracht met het oog op de realisatie van de Regiodeal. De betrokkene zal zijn mandaat desgevraagd moeten kunnen aantonen. Iedere Partij is zelf verantwoordelijk om de wettigheid van een specifiek mandaat of delegatie na te gaan en te verzekeren.

6. SPECIFIEKE UITVOERINGSVERBINTENISSEN VAN DE VLAAMSE REGERING

- 6.1. [De Vlaamse Regering zal de opmaak van de voor de Regiodeal vereiste nieuwe ruimtelijke beleids- of uitvoeringsplannen of het wijzigen van bestaande ruimtelijke beleids- of uitvoeringsplannen waarvoor zij bevoegd is, zoveel als mogelijk benaastigen en optimaliseren, zonder dat dit afbreuk kan doen aan de geëigende procedures ter zake en aan haar appreciatiebevoegdheid.]
- 6.2. [De Vlaamse Regering zal het behandelen van aanvragen voor wettelijk vereiste goedkeuringen, vergunningen, machtigingen, subsidieaanvragen, fiscale vrijstellingen of verminderingen en enige andere toelating, vergunning of wettelijk of reglementair vereiste maatregel, ten behoeve van de doelstellingen en acties onder de huidige Regiodeal, zoveel als mogelijk optimaliseren en benaastigen, zonder dat dit afbreuk kan doen aan de geëigende procedures ter zake en aan haar appreciatiebevoegdheid. In een Realisatieovereenkomst kan de Vlaamse Regering de verbintenissen die zij hiervoor opneemt nader verfijnen.]
- 6.3. (aanvullen)

7. SPECIFIEKE UITVOERINGSVERBINTENISSEN VAN DE PROVINCIE

- 7.1. [De Provincie zal de opmaak van de voor de Regiodeal vereiste nieuwe ruimtelijke beleids- of uitvoeringsplannen of het wijzigen van bestaande ruimtelijke beleids- of uitvoeringsplannen waarvoor zij bevoegd is, zoveel als mogelijk benaastigen en optimaliseren, zonder dat dit afbreuk kan doen aan de geëigende procedures ter zake en aan haar appreciatiebevoegdheid.]
- 7.2. [De Provincie zal het behandelen van aanvragen voor wettelijk vereiste goedkeuringen, vergunningen, machtigingen, subsidieaanvragen, fiscale vrijstellingen of verminderingen en enige andere toelating, vergunning of wettelijk of reglementair vereiste maatregel, ten behoeve van de doelstellingen en acties onder de huidige Regiodeal, zoveel als mogelijk optimaliseren en benaastigen, zonder dat dit afbreuk kan doen aan de geëigende procedures ter zake en aan haar appreciatiebevoegdheid. In een Realisatieovereenkomst kan de Provincie de verbintenissen die zij hiervoor opneemt nader verfijnen.]
- 7.3. (aanvullen)

8. SPECIFIEKE UITVOERINGSVERBINTENISSEN VAN DE GEMEENTEN

- 8.1. [De Gemeenten zullen de opmaak van de voor de Regiodeal vereiste nieuwe ruimtelijke beleids- of uitvoeringsplannen of het wijzigen van bestaande ruimtelijke beleids- of uitvoeringsplannen

waarvoor zij bevoegd zijn, zoveel als mogelijk benaarstigen en optimaliseren, zonder dat dit afbreuk kan doen aan de geëigende procedures ter zake en aan hun appreciatiebevoegdheid.]

- 8.2. [De Gemeenten zullen het behandelen van aanvragen voor wettelijk vereiste goedkeuringen, vergunningen, machtigingen, subsidieaanvragen, fiscale vrijstellingen of verminderingen en enige andere toelating, vergunning of wettelijk of reglementair vereiste maatregel, ten behoeve van de doelstellingen en acties onder de huidige Regiodeal, zoveel als mogelijk optimaliseren en benaarstigen, zonder dat dit afbreuk kan doen aan de geëigende procedures ter zake en aan hun appreciatiebevoegdheid. In een Realisatieovereenkomst kunnen de Gemeenten de verbintenissen die zij hiervoor opnemen nader verfijnen.]
- 8.3. (aanvullen)
- 8.4. Iedere Gemeente is verantwoordelijk voor de uitvoering van deze uitvoeringsverbintenissen op haar eigen grondgebied.

9. COFINANCIERING

- 9.1. De financiering van de uitvoeringsverbintenissen onder huidige Regiodeal gebeurt volgens de volgende afspraken en principes:
- (1) (aanvullen)
- (2) (aanvullen)
- 9.2. [De Partijen financieren zelf hun ruimtelijke planprocessen (zoals de opmaak van masterplannen, startnota's, scopingnota's, procesnota's, voorontwerpen van RUP's, ontwerpen van RUP's, RUP's) en de ermee gepaard gaande beoordelingsprocessen (zoals de opmaak van een milieueffectscreening, een milieueffectenrapport, een passende beoordeling, een watertoets, een VEN-toets, een natuurtoets, een mobiliteitstoets of mobiliteitseffectenrapport), de inschakeling van externe partners en consultants (zoals ruimtelijke planners en ontwerpers, studie bureaus, MER- of andere deskundigen, juridische consultants of advocaten), hun eigen werkings-, personeels- en overheadkosten, enz.]
- 9.3. In geval van een Ernstige Tekortkoming van een andere Partij behoudt de Vlaamse Regering zich het recht voor om de door haar reeds verleende financiering aan deze Partij terug te vorderen.

10. REGIETEAM

- 10.1. Met het oog op de realisatie van huidige Regiodeal richten Partijen in onderling overleg samen een Regieteam op waarin zij:
- Overleg plegen over de realisatie van de Regiodeal;
 - Waar nodige verdere concrete invulling geven aan de Regiodeal;
 - De uitvoering van hun verbintenissen bespreken en coördineren;
 - Overleg plegen over de communicatie over de Regiodeal;
 - De cofinanciering implementeren en bewaken;
 - Waken over de goede voortgang en de realisatie van de Regiodeal;
 - Inspelen op wijzigende evoluties, wijzigingen in de behoeften van de Partijen, enz.
- 10.2. Iedere Partij heeft minstens één vertegenwoordiger in het Regieteam en bepaalt voor zichzelf wie hierin zetelt als haar vertegenwoordiger(s). Iedere Partij verzekert dat haar vertegenwoordiger afdoende gemandateerd is om haar te vertegenwoordigen en verbinden binnen de werking van

het Regieteam en met kennis van zaken deel te nemen aan de beraadslagingen binnen het Regieteam.

- 10.3. Iedere Partij kan op ieder ogenblik tijdens de duur van huidige Regiodeal een vertegenwoordiger, al dan niet tijdelijk, vervangen, waarbij iedere vervanging wordt meegedeeld aan de andere Partijen.

Partners bij de uitvoering van huidige Regiodeal die hierbij geen Partij zijn, kunnen op beslissing hiertoe van het Regieteam uitgenodigd en betrokken worden met raadgevende stem.

- 10.4. Het Regieteam komt voor de eerste maal samen binnen de maand na de ondertekening van huidige Regiodeal.
- 10.5. Partijen zullen de samenstelling en de werking van het Regieteam bepalen. Beslissingen van het Regieteam worden genomen bij consensus.
- 10.6. Het Regieteam zal een huishoudelijk reglement opmaken dat wordt meegedeeld aan alle Partijen.
- 10.7. Het Regieteam heeft zijn adres op de zetel van één van de Partijen en neemt daarover een beslissing. Dit wordt gecommuniceerd aan de Partijen. Waar huidige Regiodeal of een Realisatieovereenkomst een kennisgeving bij Beveiligde Zending voorschrijft, gebeurt dit op de gekozen zetel van het Regieteam tenzij anders wordt aangegeven.
- 10.8. Het Regieteam vergadert volgens het ritme vereist voor de goede en tijdige realisatie van de Regiodeal. De frequentie van de vergaderingen van het Regieteam kan nader bepaald worden in het huishoudelijk reglement. Naast de voorziene vergaderingen heeft iedere Partij het recht om met een gemotiveerd verzoek het Regieteam samen te roepen.
- 10.9. Het Regieteam behartigt de operationele uitvoering van huidige Regiodeal en volgt de voortgang op die wordt gemaakt.
- 10.10. Het Regieteam kan één of enkele van haar leden belasten met de dagelijkse werking van het Regieteam en de uitvoering van beslissingen van het Regieteam. Dit kan nader geregeld worden in het huishoudelijk reglement van het Regieteam.
- 10.11. Het Regieteam duidt een aanspreekpersoon en dagelijks contact aan voor alles wat betrekking heeft op huidige Regiodeal en de werkzaamheden van het Regieteam.

11. DUUR

- 11.1. Huidige Regiodeal treedt in werking van zodra de overeenkomst door alle Partijen ondertekend is.
- 11.2. Huidige Regiodeal wordt gesloten voor een duur van (invullen) jaar. Na afloop van deze termijn vervalt deze overeenkomst automatisch en van rechtswege.
- 11.3. Huidige Regiodeal wordt niet stilzwijgend verlengd of vernieuwd. Partijen hebben de mogelijkheid om deze Regiodeal uitdrukkelijk te verlengen of te vernieuwen. Een verzoek daartoe wordt voorgelegd aan het Regieteam ten laatste (invullen termijn) voor het verstrijken van de overeenkomst.

12. REALISATIEOVEREENKOMSTEN

- 12.1. Ter uitvoering of aanvulling van huidige Regiodeal kunnen één of meerdere Partijen een Realisatieovereenkomst sluiten. Indien Partijen in een Realisatieovereenkomst bijkomende verbintenissen willen opnemen ter aanvulling van deze Regiodeal die moeten gelden ten aanzien van alle Partijen, wordt een Realisatieovereenkomst gesloten tussen alle Partijen.

- 12.2. Bij de uitwerking van een Realisatieovereenkomst richten Partijen zich naar wat overeengekomen werd in voorliggende Regiodeal.
- 12.3. Realisatieovereenkomsten mogen op geen enkele wijze afbreuk doen aan de rechten en verplichtingen van Partijen bij huidige Regiodeal die geen Partij zijn bij de Realisatieovereenkomst.
- 12.4. [Ook Derden kunnen Partij zijn bij een Realisatieovereenkomst zonder dat zij per se Partij zijn bij de Regiodeal. In dat geval geeft de Derde bij het sluiten van de Realisatieovereenkomst aan dat zij in kennis is gesteld van de inhoud van de huidige Regiodeal en aanvaardt zij uitdrukkelijk de toepasselijkheid van de Regiodeal en alle artikelen daarvan op de Realisatieovereenkomst. Dit betekent dat vanaf het sluiten van de Realisatieovereenkomst de Derde de bepalingen van de Regiodeal kan toepassen en afdwingen, voor zover deze betrekking hebben op Realisatieovereenkomst. Ook wordt de Derde met betrekking tot de Realisatieovereenkomst automatisch toegevoegd aan het Regieteam, evenwel beperkt tot de werking en beraadslaging van het Regieteam met betrekking tot de Realisatieovereenkomst.]
- 12.5. Partijen bij een Realisatieovereenkomst lichten de overige Partijen in over het voornemen om een Realisatieovereenkomst te sluiten en, na het sluiten daarvan, over het bestaan en de draagwijdte van de Realisatieovereenkomst.
- 12.6. De ontbinding van een Realisatieovereenkomst brengt niet automatisch de ontbinding van deze Regiodeal mee. De ontbinding van deze Regiodeal brengt wel automatisch de ontbinding van alle Realisatieovereenkomsten mee.

13. OPVOLGING, RAPPORTAGE EN INFORMATIE-UITWISSELING

- 13.1. Het Regieteam staat in voor de opmaak van een jaarlijks voortgangsdokument waarin de voortgang in de realisatie van deze Regiodeal in beeld wordt gebracht. Het Regieteam bezorgt het jaarlijks voortgangsdokument telkens uit eigen beweging aan de Regiodealcel.
- 13.2. Het Regieteam staat ook in voor de opmaak van een eindrapport wanneer de Regiodeal afloopt. Het Regieteam bezorgt het eindrapport uit eigen beweging aan de Regiodealcel.
- 13.3. Partijen verklaren alle nodige en nuttige informatie aan elkaar te zullen overmaken waarover zij redelijkerwijze (kunnen) beschikken of dienen te beschikken en dewelke voor de andere Partijen nodig of nuttig kan zijn voor de realisatie van huidige Regiodeal. Indien een Partij daarom verzoekt, wordt door een andere Partij onverwijld alle informatie overgemaakt waarover deze beschikt en die voor de realisatie van de huidige Regiodeal nodig of nuttig kan zijn.
- 13.4. Partijen communiceren regelmatig en wanneer dit nodig of nuttig is naar elkaar over de stand van zaken en voortgang in de uitvoering van huidige Regiodeal.

14. COMMUNICATIE EN KENNISGEVINGEN

- 14.1. In de communicatie over de huidige Regiodeal worden de volgende principes gerespecteerd:
 - De naam van de Regiodeal is als volgt: (Invullen).
 - De Regiodeal wordt steeds gekaderd binnen de overwegingen, doelstellingen en acties vermeld in huidige overeenkomst.
 - Alle partners en de aanspreekpersoon / dagelijks contact binnen het Regieteam worden vermeld.
- 14.2. Buiten de gevallen waar huidige overeenkomst of een Realisatieovereenkomst een kennisgeving bij Beveiligde Zending vereist, komen Partijen overeen dat de communicatie tussen Partijen onderling evenals met het Regieteam en de Verzoeningscommissie, zo pragmatisch mogelijk en bij voorkeur elektronisch gebeurt.



15. WIJZIGINGEN

- 15.1. Huidige Regiodeal, evenals Realisatieovereenkomsten, kunnen te allen tijde gewijzigd worden met de uitdrukkelijke toestemming van de bij de overeenkomst betrokken Partijen.
- 15.2. Indien de uitvoering van één of meerdere verbintenissen onder huidige Regiodeal of een Realisatieovereenkomst Ernstige Moeilijkheden oplevert voor een Partij, wordt dit op initiatief en op gemotiveerd verzoek van deze Partij besproken binnen het Regieteam. In haar gemotiveerd verzoek maakt de verzoekende Partij de beweerde Ernstige Moeilijkheden als gevolg van de gewijzigde omstandigheden en de nadelen die zij daarvan ondervindt concreet aannemelijk en doet zij zelf een voorstel tot wijziging van de betrokken verbintenis(sen). Het gemotiveerd verzoek wordt per Beveiligde Zending gericht aan het Regieteam binnen een termijn van (invullen termijn) vanaf het ogenblik waarop de verzoekende Partij geconfronteerd wordt met de gewijzigde omstandigheden en de nadelen die zij daarvan ondervindt. Na deze termijn kan geen geldig gemotiveerd verzoek meer worden ingediend.

Partijen verbinden zich ertoe om in de schoot van het Regieteam in redelijkheid en te goeder trouw naar een oplossing te zoeken waarbij enerzijds de doelstellingen en de geest van huidige Regiodeal zoveel als mogelijk bewaard blijven en anderzijds ook de belangen van de verzoekende Partij in rekening worden gebracht. Indien het gemotiveerd verzoek van de verzoekende Partij betrekking heeft op een Realisatieovereenkomst, nemen binnen het Regieteam alleen de vertegenwoordigers van de Partijen bij de Realisatieovereenkomst deel aan de besprekingen. Mits de verzoekende Partij dit uitdrukkelijk aangeeft in haar gemotiveerd verzoek aan het Regieteam, is/zijn de betwiste verbintenis(sen) geschorst in afwachting van een beslissing hierover van het Regieteam.

Indien het Regieteam binnen een termijn van (invullen termijn) na de ontvangst van het gemotiveerd verzoek vanwege de verzoekende Partij niet tot een onderhandelde oplossing voor de verzoekende Partij is gekomen, maakt het Regieteam het gemotiveerd verzoek onverwijld over aan de Verzoeningscommissie. De Verzoeningscommissie neemt hierover een beslissing binnen (invullen termijn) na de ontvangst van het gemotiveerd verzoek. Mits de verzoekende Partij dit uitdrukkelijk aangeeft in haar gemotiveerd verzoek aan de Verzoeningscommissie, is/zijn de betwiste verbintenis(sen) geschorst in afwachting van een beslissing hierover van de Verzoeningscommissie.

- 15.3. Artikel 12.5 van deze overeenkomst is van toepassing op een gebeurlijke wijziging van een Realisatieovereenkomst.

16. TOETREDING

- 16.1. Nieuwe Partijen kunnen, voor zover dit noodzakelijk en/of nuttig is voor de realisatie van huidige Regiodeal, tot deze overeenkomst evenals tot een Realisatieovereenkomst toetreden mits akkoord van de bij de overeenkomst betrokken Partijen.

Partijen kunnen de toetreding van een nieuwe Partij tot de Regiodeal of een Realisatieovereenkomst alleen op redelijke gronden weigeren.

- 16.2. Indien een nieuwe Partij toetreedt tot huidige Regiodeal of een Realisatieovereenkomst, worden haar verbintenissen onder de overeenkomst duidelijk omschreven. In geval van toetreding tot de Regiodeal behelst dit steeds de nodige specifieke uitvoeringsverbintenissen en cofinancieringsverbintenissen in hoofde van de nieuwe Partij. Als een nieuwe Partij uitsluitend toetreedt tot een Realisatieovereenkomst zonder toe te treden tot de Regiodeal, is artikel 12.4 hierop van toepassing.

17. UITTREDING

- 17.1. Iedere Partij behoudt de mogelijkheid om uit te treden uit huidige Regiodeal of uit een Realisatieovereenkomst, mits naleving van een uittredingstermijn van (invullen termijn). De kennisgeving van de uittreding gebeurt met een Beveiligde Zending gericht aan het Regieteam.
- 17.2. Indien er bij toepassing van artikel 15.2 binnen het Regieteam geen consensus bereikt wordt over een wijziging van de verbintenis(sen) van de verzoekende Partij binnen een periode van (invullen termijn) na het gemotiveerd verzoek vanwege de verzoekende Partij en indien ook de Verzoeningscommissie geen onderhandelde oplossing heeft gebracht binnen (invullen termijn) na het gemotiveerd verzoek van de verzoekende Partij, heeft de verzoekende Partij het recht om uit de Regiodeal dan wel de Realisatieovereenkomst te treden met een kortere uittredingstermijn van (invullen) in afwijking op de uittredingstermijn vermeld in artikel 17.1.
- 17.3. De uittreding door een Partij uit een Realisatieovereenkomst brengt niet automatisch de uittreding uit de Regiodeal mee. Dit is maar het geval indien de uittredende Partij dit uitdrukkelijk en schriftelijk te kennen geeft. De uittreding door een Partij uit de Regiodeal brengt wel automatisch ook de uittreding van deze Partij mee uit de Realisatieovereenkomsten die zij heeft gesloten.
- 17.4. In geval van uittreding van een Partij uit de Regiodeal of een Realisatieovereenkomst bepalen de overblijvende Partijen in onderling overleg wat er gebeurt met de verbintenissen van de uittredende Partij.
- 17.5. De uittreding van de Vlaamse Regering uit de Regiodeal brengt automatisch de beëindiging van de Regiodeal mee (evenals van alle Realisatieovereenkomsten). Om die reden verbindt de Vlaamse Regering zich ertoe om van deze mogelijkheid alleen gebruik te maken wanneer daarvoor zeer ernstige en gegronde redenen voorhanden zijn.

18. GESCHILLENREGELING

- 18.1. Partijen verbinden zich ertoe ieder tussen hen gerezen geschil in de uitvoering van deze Regiodeal of van een Realisatieovereenkomst, te bespreken binnen het Regieteam om aldaar tot een onderhandelde oplossing te komen. Ingeval het geschil betrekking heeft op een Realisatieovereenkomst, nemen binnen het Regieteam alleen de vertegenwoordigers van de Partijen bij deze overeenkomst deel aan de besprekingen.
- 18.2. Indien een geschil niet tot een onderhandelde oplossing komt in de schoot van het Regieteam, kan op initiatief en op gemotiveerd verzoek van iedere Partij een Verzoeningscommissie bijeen geroepen worden teneinde het geschil te deblokken.
- 18.3. De Verzoeningscommissie is samengesteld uit één vertegenwoordiger van de Vlaamse Regering, één van de Provincie en één van de Gemeenten. De Vlaamse Regering, de Provincie en de Gemeenten bepalen ieder vrij hun vertegenwoordiger in de Verzoeningscommissie, met dien verstande dat het nooit mag gaan om een vertegenwoordiger in het Regieteam. Iedere Partij verzekert dat haar vertegenwoordiger afdoende gemandateerd is om haar te vertegenwoordigen en verbinden binnen de werking van de Verzoeningscommissie en met kennis van zaken deel te nemen aan de beraadslagingen binnen de Verzoeningscommissie.

- 18.4. De Verzoeningscommissie komt samen binnen (invullen termijn) na het gemotiveerd verzoek daartoe. Een week vóór de Verzoeningscommissie delen de Vlaamse Regering, de Provincie en de Gemeenten aan alle Partijen hun vertegenwoordiger in de Verzoeningscommissie mee.
- 18.5. De Verzoeningscommissie werkt met gepaste spoed aan een bevredigende onderhandelde oplossing.
- 18.6. Partijen verbinden zich ertoe de geschillenregeling van huidig artikel uit te putten, alvorens zij een geschil voorleggen aan de rechtbank.

19. OPSCHORTENDE EN ONTBINDENDE VOORWAARDEN

- 19.1. Huidige overeenkomst en eventuele Realisatieovereenkomsten zijn onderworpen aan de volgende opschortende voorwaarden:
 - (1) In geval van een tijdige vordering tot schorsing, al dan niet bij uiterst dringende noodzakelijkheid, de beslissing tot afwijzing door de Raad van State, na een onderzoek van de ernst van de middelen, van de vordering tot schorsing van de afsplitsbare bestuursbeslissing op grond waarvan een Partij de overeenkomst heeft gesloten;
 - (2) (aanvullen).
- 19.2. Huidige overeenkomst en eventuele Realisatieovereenkomsten nemen automatisch en van rechtswege een einde bij de realisatie van één van de volgende ontbindende voorwaarden:
 - (1) De vernietiging door de Raad van State van de afsplitsbare bestuursbeslissing op grond waarvan een Partij de overeenkomst heeft gesloten;
 - (2) De beslissing van een rechter dat de afsplitsbare bestuursbeslissing op grond waarvan een Partij de overeenkomst heeft gesloten onwettig is;
 - (3) Het niet-uitvoeren door Partijen van de overeenkomst binnen een termijn van (invullen termijn) jaren na de inwerkingtreding ervan;
 - (4) (aanvullen).

20. ONTBINDING

- 20.1. Alle Partijen kunnen huidige Regiodeal of een Realisatieovereenkomst voortijdig door de rechtbank laten ontbinden, in geval van een Ernstige Tekortkoming door één van de Partijen aan zijn verbintenissen.
- 20.2. Huidige Regiodeal of een Realisatieovereenkomst kan alleen door de Vlaamse Regering voortijdig ontbonden worden zonder voorafgaande rechterlijke tussenkomst, in geval van een Ernstige Tekortkoming door één van de andere Partijen aan zijn verbintenissen. In voorkomend geval verstuurt de Vlaamse Regering een ingebrekestelling per Beveiligde Zending waarin de Ernstige Tekortkoming wordt gemotiveerd. Het Regieteam brengt alle andere Partijen onmiddellijk op de hoogte van de ingebrekestelling. Indien de Partij aan wie de Ernstige Tekortkoming wordt verweten in gebreke blijft om binnen een termijn van (invullen termijn) zijn verbintenissen integraal na te komen, heeft de Vlaamse Regering het recht om de overeenkomst te beëindigen zonder voorafgaande rechterlijke tussenkomst, zonder vergoedingsplicht en met onmiddellijke ingang, middels een Beveiligde Zending, onverminderd het recht van de Vlaamse Regering om bijkomende schadevergoeding te vorderen of andere sancties in te roepen.

21. SPLITSBAARHEID

- 21.1. De nietigheid van een bepaling van deze overeenkomst of van een Realisatieovereenkomst zal geenszins de nietigheid van de overige bepalingen of van de overeenkomst zelf meebrengen.
- 21.2. Partijen leveren alle redelijke inspanningen om, in voorkomend geval, de nietige bepaling(en) te vervangen door een werkbare en geldige bepaling met een praktisch en economisch gelijkaardig resultaat dat de essentie van de overeenkomst in acht neemt.

22. GDPR

- 22.1. Partijen verklaren uitdrukkelijk bij de uitvoering van de Regiodeal alle bepalingen na te leven van de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens, alsook de GDPR.
- 22.2. Elke Partij draagt de verantwoordelijkheid voor de juistheid en het up-to-date houden van de persoonsgegevens die hij, waar nodig of nuttig voor de uitvoering van deze Regiodeal, aan een andere Partij bezorgt en verbindt er zich toe de bepalingen van de GDPR en de voormelde wet van 30 juli 2018 strikt na te leven ten aanzien van de personen van wie hij de persoonsgegevens aan een andere Partij overmaakt, evenals met betrekking tot alle mogelijke persoonsgegevens die hij van een andere Partij en zijn personeel, medewerkers en aangestelden zou ontvangen. Elke Partij bevestigt dat hij persoonsgegevens die hij van andere Partijen ontvangt uitsluitend zal verwerken in het kader van en met als rechtsgrond de uitvoering van de Regiodeal en het vervullen van wettelijke verplichtingen.
- 22.3. Voor verdere toelichting verwijst elke Partij uitdrukkelijk naar de privacy policy op zijn website. De andere Partijen bevestigen kennis te hebben genomen van deze privacy policy en de inhoud ervan te aanvaarden.

23. TOEPASSELIJK RECHT EN BEVOEGDE RECHTBANK

- 23.1. Huidige Regiodeal en de Realisatieovereenkomsten worden beheerst door en geïnterpreteerd volgens het Belgisch recht.
- 23.2. Ieder geschil tussen Partijen over de geldigheid, interpretatie of uitvoering van huidige Regiodeal of een Realisatieovereenkomst dat noch door het Regieteam noch door de Verzoeningscommissie kan worden opgelost, zal onderworpen worden aan de uitsluitende bevoegdheid van de (invullen bevoegde rechtbank).

Aldus overeengekomen en digitaal ondertekend met een gekwalificeerde elektronische handtekening waarvan iedere digitale versie als origineel beschouwd wordt,

De datum van de laatste handtekening geldt als datum van het sluiten van deze overeenkomst,

Elke Partij verklaart en staat ervoor in dat ze rechtsgeldig deze overeenkomst kan sluiten. De personen die de overeenkomst namens de Partijen ondertekenen, verklaren en staan ervoor in daarvoor over de vereiste bevoegdheid te beschikken,

Voor de Vlaamse Regering,

De Vlaams Minister van Omgeving,



Voor de Provincie,

(naam),

(functie),

(naam),

(functie),

Voor de Gemeente (naam),

(naam),

(functie),

(naam),

(functie),

(aanvullen)

BIJLAGEN

1. (invullen eerste bijlage)
2. (invullen tweede bijlage)
3. (aanvullen)



9.3 ALGEMEEN MODEL REALISATIEOVEREENKOMST



Realisatieovereenkomst bij de Regiodeal (invullen naam)

Partijen

Deze Realisatieovereenkomst is een overeenkomst tussen volgende partijen:

- ▶ (Indien de Vlaamse Regering partij is) **De Vlaamse Regering**, vertegenwoordigd door (invullen naam), Vlaams minister van Omgeving, met kabinet te 1210 Brussel, Koning Albert II-laan 7;
Hierna de “**Vlaamse Regering**” genoemd;

- ▶ (indien de provincie partij is) **De provincie (naam)**, voor wie optreedt de deputatie, hier vertegenwoordigd door (naam), provinciegouverneur, en (naam), provinciegriffier;
- ▶ [OF]
- ▶ **De provincie (naam)**, voor wie optreedt de provincieraad, hier vertegenwoordigd door (naam), voorzitter van de provincieraad, en (naam), provinciegriffier;
Hierna de “**Provincie**” genoemd;

- ▶ (indien steden en gemeenten partij zijn) **De steden en gemeenten:**
 1. De **gemeente (naam)**, voor wie optreedt het college van burgemeester en schepenen, hier vertegenwoordigd door (naam), burgemeester, en (naam), algemeen directeur;
[OF]
De **gemeente (naam)**, voor wie optreedt de gemeenteraad, hier vertegenwoordigd door (naam), voorzitter van de gemeenteraad, en (naam), algemeen directeur;
 2. De **stad (naam)**, voor wie optreedt het college van burgemeester en schepenen, hier vertegenwoordigd door (naam), burgemeester, en (naam), algemeen directeur;
[OF]
De **stad (naam)**, voor wie optreedt de gemeenteraad, hier vertegenwoordigd door (naam), voorzitter van de gemeenteraad, en (naam), algemeen directeur;
 3. (invullen)
Hierna de “**Gemeenten**” genoemd, of afzonderlijk een “**Gemeente**”;

- ▶ **De overige partijen: (in te vullen)**

De (...), (...) en (...) worden hierna gezamenlijk de “**Partijen**” genoemd, of afzonderlijk een “**Partij**”.

Overwegingen

▶ De Regiodeal

1. De Regiodeal is een beleidsovereenkomst tussen verschillende bestuursniveaus, waarbij op basis van onderhandelingen op regioniveau, gebiedsspecifieke verbintenissen worden overeengekomen over ruimtelijke keuzes en samenwerking, in overeenstemming met de ruimtelijke beleidsplannen op de verschillende bestuursniveaus, en waarin wordt bepaald hoe, door wie en met welke middelen deze gerealiseerd zullen worden. Partijen nemen in de Regiodeal verbintenissen op, zowel financieel (bv. co-financieren, aankopen) als uitvoerend (bv. opmaak RUP, herinrichten bedrijventerrein, ...). De Vlaamse beleidskaders bevatten aanknopingspunten voor de regionale ambities die met dit instrument ondersteund worden.

2. (Aanvullen concrete Regiodeal inhoud samenvatting)

▶ Aanleiding van deze Realisatieovereenkomst

3. Teneinde partijen bij de Regiodeal de mogelijkheid te bieden om hun verbintenissen verder te concretiseren in navolgende overeenkomsten ter uitvoering van de regiodeal, bepaalt de Regiodeal dat ter uitvoering of aanvulling van de Regiodeal één of meerdere partijen een Realisatieovereenkomst kunnen sluiten.
4. Een Realisatieovereenkomst is steeds gestoeld op de overwegingen en principes van de Regiodeal die de basis vormt van de Realisatieovereenkomst.
5. (omschrijven aanleiding Realisatieovereenkomst en gedeelde ambitie van de Partijen)
6. Met deze Realisatieovereenkomst wensen de Partijen uitvoering te geven aan de verbintenissen zoals opgenomen in de Regiodeal (invullen).



Inhoud

Realisatieovereenkomst bij de Regiodeal (invullen naam)	1
Partijen	1
Overwegingen	2
Partijen komen het volgende overeen:	4
1. DEFINITIES (andere definities project specifiek toe te voegen)	4
2. VERHOUDING TOT DE REGIODEAL	4
3. DOELSTELLINGEN EN ACTIES	4
4. SPECIFIEKE UITVOERINGSVERBINTENISSEN VAN DE (...)	5
5. SPECIFIEKE UITVOERINGSVERBINTENISSEN VAN DE (...)	5
6. FINANCIERING	5
7. REGIETEAM	5
8. DUUR	5
9. COMMUNICATIE EN KENNISGEVINGEN	5
10. WIJZIGINGEN	6



Partijen komen het volgende overeen:

1. DEFINITIES (andere definities project specifiek toe te voegen)

- 1.1. In het kader van huidige Realisatieovereenkomst en voor de uitvoering ervan worden de begrippen en bewoordingen in deze Realisatieovereenkomst gedefinieerd en begrepen zoals opgenomen in artikel 1 van de Regiodeal (zoals gedefinieerd in artikel 1.2).
- 1.2. In aanvulling op of afwijking van de definities in de Regiodeal, worden de hieronder vermelde begrippen en bewoordingen in het kader van deze Realisatieovereenkomst gedefinieerd en begrepen als volgt:

Realisatieovereenkomst: De huidige overeenkomst met inbegrip van de bijlagen.

Regiodeal: De overeenkomst met titel (naam van de regiodeal in te vullen) afgesloten tussen (partijen in te vullen), op (datum in te vullen), met inbegrip van de bijlagen.

(andere)

2. VERHOUDING TOT DE REGIODEAL

- 2.1. Partijen sluiten huidige Realisatieovereenkomst af op grond van artikel 12 van de Regiodeal.
- 2.2. De verbintenissen opgenomen in huidige Realisatieovereenkomst richten zich naar wat overeengekomen werd in de Regiodeal en zijn bijkomende verbintenissen ter uitvoering of aanvulling van de Regiodeal.
- 2.3. Alle artikelen van de Regiodeal zijn van toepassing op de huidige Realisatieovereenkomst, met uitzondering van hetgeen uitdrukkelijk anders geregeld is in huidige Realisatieovereenkomst.

Elke Partij bij huidige Realisatieovereenkomst die geen partij is bij de Regiodeal, verklaart dat zij in kennis is gesteld van de inhoud van de Regiodeal en aanvaardt uitdrukkelijk de toepasselijkheid van de Regiodeal en alle artikelen daarvan op de Realisatieovereenkomst. Dit betekent dat vanaf het sluiten van de Realisatieovereenkomst deze Partij de bepalingen van de Regiodeal kan toepassen en afdwingen, voor zover deze betrekking hebben op huidige Realisatieovereenkomst.

Ook wordt deze Partij met betrekking tot de Realisatieovereenkomst automatisch toegevoegd aan het Regieteam, evenwel beperkt tot de werking en beraadslaging van het Regieteam met betrekking tot deze Realisatieovereenkomst.
- 2.4. Huidige Realisatieovereenkomst doet op geen enkele wijze afbreuk aan de rechten en verplichtingen van Partijen bij de Regiodeal die geen Partij zijn bij huidige Realisatieovereenkomst.

3. DOELSTELLINGEN EN ACTIES

- 3.1. Huidige Realisatieovereenkomst kadert in de uitvoering van de Regiodeal. De doelstellingen van deze Realisatieovereenkomst zijn daarbij als volgt:
 - (aanvullen)
- 3.2. Om de doelstelling onder artikel 3.1 te bereiken zijn de concrete acties onder de huidige Realisatieovereenkomst erop gericht om (invullen). Concreet ondernemen Partijen de volgende acties:
 - (aanvullen)

4. SPECIFIEKE UITVOERINGSVERBINTENISSEN VAN DE (...)

4.1. (project specifiek invullen)

5. SPECIFIEKE UITVOERINGSVERBINTENISSEN VAN DE (...)

5.1. (project specifiek invullen)

6. FINANCIERING

6.1. In aanvulling op de afspraken en principes rond cofinanciering overeengekomen in artikel 9 van de Regiodeal, komen de Partijen bij deze Realisatieovereenkomst specifiek voor de financiering onder deze overeenkomst verder als volgt overeen:

(1) (aanvullen)

(2) (aanvullen)

7. REGIETEAM

7.1. Het Regieteam, opgericht met het oog op de realisatie van de Regiodeal, fungeert ook als Regieteam voor de uitvoering van huidige Realisatieovereenkomst.

Wanneer het Regieteam beraadslaagt over de uitvoering van huidige Realisatieovereenkomst, nemen alleen de partijen bij de Regiodeal hieraan deel die ook Partij zijn bij de huidige Realisatieovereenkomst en wordt het Regieteam aangevuld met de Partijen bij deze Realisatieovereenkomst die geen partij zijn bij de Regiodeal.

8. DUUR

8.1. Huidige Realisatieovereenkomst treedt in werking van zodra de overeenkomst door alle Partijen ondertekend is.

8.2. Huidige Realisatieovereenkomst wordt gesloten voor een duur van (invullen). Na afloop van deze termijn vervalt deze overeenkomst automatisch en van rechtswege.

8.3. Huidige Realisatieovereenkomst wordt niet stilzwijgend verlengd of vernieuwd. Partijen hebben de mogelijkheid om deze Realisatieovereenkomst uitdrukkelijk te verlengen of te vernieuwen. Een verzoek daartoe wordt voorgelegd aan het Regieteam ten laatste (invullen termijn) voor het verstrijken van de overeenkomst.

9. COMMUNICATIE EN KENNISGEVINGEN

9.1. Partijen lichten de partijen bij de Regiodeal die geen Partij zijn bij huidige Realisatieovereenkomst in over het bestaan en de draagwijdte van deze overeenkomst.

9.2. In de communicatie over de huidige Realisatieovereenkomst worden de volgende principes gerespecteerd:

- De naam van de Realisatieovereenkomst is als volgt: (invullen).

- De Realisatieovereenkomst wordt steeds gekaderd binnen de overwegingen, doelstellingen en acties vermeld in de Regiodeal en huidige Realisatieovereenkomst.

- Alle partners en de aanspreekpersoon / dagelijks contact binnen het Regieteam worden vermeld.

10. WIJZIGINGEN

- 10.1. Huidige Realisatieovereenkomst kan gewijzigd worden conform artikel 15 van de Regiodeal.
- 10.2. Partijen lichten de partijen bij de Regiodeal die geen Partij zijn bij huidige Realisatieovereenkomst in over het voornemen om de Realisatieovereenkomst te wijzigen. Na de wijziging lichten zij de partijen bij de Regiodeal die geen Partij zijn bij huidige Realisatieovereenkomst in over de het bestaan en de draagwijdte van de gewijzigde Realisatieovereenkomst.

Aldus overeengekomen en digitaal ondertekend met een gekwalificeerde elektronische handtekening waarvan iedere digitale versie als origineel beschouwd wordt,

De datum van de laatste handtekening geldt als datum van het sluiten van deze overeenkomst,

Elke Partij verklaart en staat ervoor in dat ze rechtsgeldig deze overeenkomst kan sluiten. De personen die de overeenkomst namens de Partijen ondertekenen, verklaren en staan ervoor in daarvoor over de vereiste bevoegdheid te beschikken,

Voor (invullen)

(naam),

(naam),

(functie),

(functie),

Voor (invullen)

(naam),

(naam),

(functie),

(functie),

(aanvullen)

BIJLAGEN

1. (invullen eerste bijlage)
2. (invullen tweede bijlage)
3. (aanvullen)



9.4 VOORSTEL VAN DECRETALE OMKADERING



“ONTWERP VAN DECREET,

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse Minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme,

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse Minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

***Artikel 1.** Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.*

***Art. 2.** Dit decreet wordt aangehaald als het Regiodealdecreeet.*

***Art. 3.** Voor de toepassing van dit decreet wordt begrepen onder:*

1° beleidskader: een beleidskader in de zin van artikel 2.1.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening;

2° Beleidsplan Ruimte Vlaanderen: het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen in de zin van artikel 2.1.5 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening;

3° bevoegde orgaan: het orgaan dat op het niveau van de gemeenten en de provincies bevoegd is om een regiodeal te sluiten;

4° Departement: het Departement Omgeving;

5° partij: een partij bij een regiodeal;

6° realisatieovereenkomst: een overeenkomst die tussen één of meer partijen bij een regiodeal en derden gesloten kan worden ter verdere uitvoering van een regiodeal met het oog op de realisatie daarvan;

*7° regiowerking: structurele interbestuurlijke samenwerking **op regioniveau**;*

8° ruimtelijk beleidsplan: een ruimtelijk beleidsplan in de zin van artikel 2.1.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening;

9° regiodeal: een overeenkomst in de zin van Hoofdstuk 2;

10° stedenbouwkundig attest: een stedenbouwkundig attest in de zin van artikel 5.3.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

Hoofdstuk 2. Omschrijving, inhoud en rechtskarakter

Art. 4. Een regiodeal is een overeenkomst gesloten tussen het Vlaams Gewest en meerdere gemeenten, al dan niet aangevuld met één of meerdere provincies, waarin de partijen gebiedsspecifieke verbintenissen aangaan over ruimtelijke keuzes en samenwerking met het oog op het aanpakken van ruimtelijke opgaven en dit ter uitvoering van de strategische doelstellingen uit de toepasselijke ruimtelijke beleidsplannen en de operationele keuzes verankerd in de beleidskaders. Een regiodeal is doelgebonden en realisatiegericht.

Art.5. Een regiodeal wordt gesloten in het kader van een regiowerking rond ruimtelijke opgaven. De Vlaamse beleidskaders bevatten aanknopingspunten voor de regionale ambities die met dit instrument ondersteund worden.

Art. 6. In iedere regiodeal worden minstens afspraken gemaakt over:

1° de aanpak van ruimtelijke opgaven **op regioniveau** die uitvoering geven aan de strategische doelstellingen uit het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen en de operationele keuzes verankerd in de beleidskaders daarvan;

2° gebiedsspecifieke doelstellingen en concrete acties en maatregelen om deze te realiseren;

3° de verbintenissen van de partijen;

4° de financiering van de verbintenissen van de partijen, gesteund op het principe van cofinanciering waarbij iedere partij een inbreng doet van financiële of andere middelen;

5° de oprichting van een regieteam waarin alle partijen vertegenwoordigd zijn en dat instaat voor en waakt over de goede uitvoering en realisatie van de regiodeal;

6° de duur van de regiodeal rekening houdend met artikel 16;

7° de gevallen waarin en de wijze waarop de partijen tijdens de duur van de regiodeal aangegane verbintenissen kunnen wijzigen;

8° de termijn waarbinnen partijen kunnen uittreden uit een regiodeal rekening houdend met artikel 17;

9° een geschillenregeling en mogelijke sancties in geval van niet-naleving van de verbintenissen onder een regiodeal.

Art. 7. Een regiodeal is een overeenkomst naar burgerlijk recht en is verbindend voor de partijen. Zij heeft geen verordenende kracht en vormt geen verordenend toetsingskader voor vergunningsaanvragen en stedenbouwkundige attesten.

Hoofdstuk 3. Territoriaal werkingsgebied

Art. 8. Een regiodeal wordt gesloten voor het geheel of een gedeelte van het grondgebied van meerdere gemeenten.

Hoofdstuk 4. Procedure

Art. 9. In het kader van regiowerking kunnen twee of meer gemeenten, al dan niet samen met de betrokken provincies, gezamenlijk bij de Vlaamse Regering een gebiedsgericht en gemotiveerd verzoek

indienen om onderhandelingen met het Vlaams Gewest op te starten over het sluiten van een regiodeal. Het gebiedsgericht en gemotiveerd verzoek bevat minstens nadere aanwijzingen over de geïsoleerde ruimtelijke opgaven **op regioniveau**, de op dat ogenblik betrokken partijen en het beoogde grondgebied van de betrokken gemeenten.

Art. 10. Het Departement bezorgt de Vlaamse Regering een gemotiveerd advies over ieder ontvangen gebiedsgericht en gemotiveerd verzoek, waarin het Departement nagaat in welke mate het verzoek bijdraagt tot de doelstellingen van de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen en aansluit op de afgesproken prioriteiten in de betreffende regiowerking. Op basis van dit advies beslist de Vlaamse Regering welke verzoeken aanvaard worden en waarover onderhandelingen formeel worden opgestart.

Art. 11. De Vlaamse Regering kan zelf een **(gebiedsgericht en gemotiveerd verzoek tot onderhandelen / voorstel van regiodeal)** richten aan twee of meer gemeenten, en eventueel de betrokken provincies, in het kader van een regiowerking. In dat geval verstrekt het Departement voorafgaandelijk advies aan de Vlaamse Regering, waarin het Departement nagaat in welke mate het **(verzoek / voorstel)** bijdraagt tot de doelstellingen van de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen en aansluit op de afgesproken prioriteiten in de betreffende regiowerking. Op basis van dit advies beslist de Vlaamse Regering over de goedkeuring van het **(verzoek / voorstel)** en maakt zij dit over aan de betrokken gemeenten en eventueel provincies.

Art. 12. Zodra de betrokken partijen het eens zijn over een ontwerp van regiodeal, stellen zij dit ontwerp voorlopig vast en bezorgen zij dit ter goedkeuring aan de Vlaamse Regering en de bevoegde organen van de andere partijen.

Art. 13. §1. Het goedgekeurde ontwerp van regiodeal wordt gedurende dertig dagen onderworpen aan een openbaar onderzoek.

§2. De betrokken gemeenten kondigen het bestaan van het ontwerp van regiodeal en de start van het openbaar onderzoek minstens aan:

1° door een aanplakking in de gemeente;

2° door een bericht in het Belgisch Staatsblad en ten minste drie dagbladen die in de betrokken gemeenten worden verspreid;

3° een bericht op de website van de gemeente.

De aankondiging, vermeld in het eerste lid, gebeurt binnen een termijn van dertig dagen nadat het voorlopig vastgestelde ontwerp van regiodeal is goedgekeurd door de bevoegde organen van alle partijen. Dit is een termijn van orde.

De aankondiging, vermeld in het eerste lid, vermeldt minstens:

1° het voorwerp van het ontwerp van regiodeal en waar het ontwerp van regiodeal ter inzage ligt;

2° de begin- einddatum van het openbaar onderzoek;

3° de wijze en het adres waar opmerkingen over het ontwerp van regiodeal kunnen worden ingediend.

§3. Het openbaar onderzoek start ten vroegste op de tiende dag na de dag waarop de aankondiging ervan in het Belgisch Staatsblad is verschenen.

§4. Het ontwerp van regiodeal wordt vanaf de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad tot het einde van het openbaar onderzoek ter inzage gelegd in het gemeentehuis van de betrokken gemeenten. De betrokken gemeenten verzekeren dat het ontwerp van regiodeal ook digitaal kan worden geraadpleegd op hun websites.

§5. Het publiek kan gedurende de volledige duur van de publieke raadpleging zijn opmerkingen over het ontwerp van regiodeal indienen.

§6. Het Departement kan het advies vragen over het ontwerp van regiodeal aan alle instanties die het nuttig acht.

Art. 14. *Binnen een ordetermin van negentig dagen na het einde van het openbaar onderzoek, stellen de partijen de regiodeal definitief vast, rekening houdend met de ontvangen opmerkingen van het publiek en met de eventueel ontvangen adviezen. De definitief vastgestelde regiodeal wordt ter goedkeuring voorgelegd aan de Vlaamse Regering en de bevoegde organen van de andere partijen. Van zodra de definitief vastgestelde regiodeal is goedgekeurd door de Vlaamse Regering en de bevoegde organen van alle partijen, treedt zij in werking en zijn de partijen erdoor gebonden.*

Art. 15. *De definitief vastgestelde regiodeal wordt gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad en op de websites van het Departement en de betrokken gemeenten en provincies.*

Hoofdstuk 5. Duur

Art. 16 *Een regiodeal is een overeenkomst van bepaalde duur, die niet korter mag zijn dan (xxx) jaar en niet langer dan (xxx) jaar. Een regiodeal kan niet stilzwijgend worden verlengd.*

Hoofdstuk 6. Uittreding

Art. 17. *Partijen bij een regiodeal hebben steeds de mogelijkheid om uit de overeenkomst te treden, mits naleving van een uittredingstermijn. Deze uittredingstermijn mag nooit minder dan (xxx) maanden en nooit meer dan (xxx) maanden bedragen. [Optioneel: Iedere kortere of langere overeengekomen uittredingstermijn wordt van rechtswege herleid tot de minimale dan wel maximale decretale uittredingstermijn.]*

Art. 18. *De uittreding van de Vlaamse Regering uit een regiodeal brengt automatisch de beëindiging van de regiodeal mee.*

Hoofdstuk 7. Realisatieovereenkomsten

Art. 19. *Ter uitvoering of aanvulling van een regiodeal kunnen één of meerdere partijen een realisatieovereenkomst sluiten. Bij de uitwerking van een realisatieovereenkomst richten partijen zich naar wat overeengekomen werd in de regiodeal.*

Art. 20. *Ook derden kunnen partij zijn bij een realisatieovereenkomst zonder dat zij partij zijn bij de regiodeal. In dat geval geeft de derde bij het sluiten van de realisatieovereenkomst aan dat zij in kennis is gesteld van de inhoud van de regiodeal en aanvaardt zij uitdrukkelijk de toepasselijkheid van de inhoudelijke afspraken in de regiodeal op de realisatieovereenkomst.*

Art. 21. Artikel 16 is van overeenkomstige toepassing op realisatieovereenkomsten.

Hoofdstuk 8. Voortgang en rapportage

Art. 22. §1. De partijen bij een regiodeal staan in voor de opmaak van een (jaarlijks) voortgangsdokument waarin de voortgang in de realisatie van de regiodeal in beeld wordt gebracht. De partijen bezorgen dit voortgangsdokument (jaarlijks) aan het Departement.

§2. De partijen bij een regiodeal staan in voor de opmaak van een eindrapport wanneer de regiodeal afloopt. Zij bezorgen het eindrapport aan het Departement.

Art. 23. Het Departement rapporteert (jaarlijks) aan de Vlaamse Regering over de voortgang van de afgesloten regiodeals.

Hoofdstuk 9. Delegatie aan de Vlaamse Regering

Art. 24. Onverminderd de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, kan de Vlaamse Regering nadere regels vaststellen over:

1° het principe van cofinanciering bedoeld in artikel 6, 4°;

2° het verloop van de procedure onder Hoofdstuk 4;

3° het vaststellen van een afwegingskader op basis waarvan gebiedsgerichte en gemotiveerde verzoeken tot onderhandelen [en Vlaamse voorstellen voor een regiodeal] worden opgemaakt en beoordeeld.

Brussel, (datum).

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Jan JAMBON

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme,

*Zuhal DEMIR**

9.5 VERSLAG INTERVIEW MET VERANTWOORDELIJKE AMBTENAREN REGIO DEALS IN NEDERLAND OP 27/04/2023



Benchmark Regio Deal in Nederland

Verslag van het interview

Notulen | 27 april 2023 | IDEA-contactpersoon: Simon Stroo & Bart Van Herck

Aanwezig

- Natalie Burgers (programmadiirecteur Regio Deal bij BZK) - tineke.molendijk@minbzk.nl (secretariaat Regiodeals)
- Jan Bij (coördinerend beleidsmedewerker Centraal Bureau voor Statistiek (CBS))
- Simon Stroo (IDEA Consult) – simon.stroo@ideaconsult.be
- Bart van Herck (IDEA Consult) – bart.vanherck@ideaconsult.be

Tijd en locatie

24 april 2023 – 13u tot 15u30 – Online meeting.

Agenda

1. Kennismakingsronde
2. Toelichting opdracht en instrument regiodeal in Vlaanderen (to be)
3. Overlopen vragenlijst

Kennismakingsronde

- Natalie Burgers – inhoudelijk en procesmatige kennisdeling en aanvullende kennis op dhr. Bij.
- Jan Bij – beantwoordt vragen over verantwoording en financiën en daarom mee aangeschoven. Was aanwezig tijdens het eerste uur van het interview. De financiële vragen werden eerst behandeld.

Toelichting opdracht en instrument regiodeal in Vlaanderen (to be)

Toelichting van de opzet en doel van het onderzoek door onderzoekers Idea Consult.

Overlopen vragenlijst

Hieronder vatten we het gesprek (en de antwoorden) samen aan de hand van de vragenlijst die op voorhand werd bezorgd aan de geïnterviewde personen. Deze vragenlijst is als bijlage aan dit verslag toegevoegd.

Ontstaan van de Regio Deal

Wat was de aanleiding voor het ontstaan van het instrument de Regio Deal?

Het instrument Regio Deals in Nederlands is uitgewerkt naar aanleiding van het rapport 'Maak verschil' (2016) door studiegroep Openbaar Bestuur die als advies had meegegeven om meer te kijken naar de regionale opgaven binnen een gebied en van daaruit specifiek te investeren in gebieden en zo het verschil te kunnen maken.

Het rapport was een antwoord op de (toen actuele) stelling dat NL naar 5 provincies diende te evolueren. Dit bleek echter geen wenselijk beleid en daarom werd een studiegroep voor toekomstplannen inrichting openbaar bestuur opgericht. Een van de rapporten van deze studiegroep duidde het belang om bestaande systeem te behouden maar na te gaan hoe men met regio's meer regiospecifiek beleid kan maken. Het rapport gaf belang aan om steeds tussen de bestuurslagen

door te kijken, zonder fundamentele verandering van het systeem, om zo mee samenwerking tussen regio's te bewerkstelligen.

Het instrument Regio Deals is hierop geïnitieerd binnen het departement Landbouw (LNV) (2018) maar onder het huidige kabinet verschoven naar Binnenlandse Zaken. Ook het hele team met medewerkers is onder kabinet Binnenlandse Zaken opgezet. Op vandaag is men bezig met de doorontwikkeling van het hele instrument vanuit dit kabinet.

Hoe verliepen de eerste Regio Deal trajecten?

In 2018 werd een eerste pot geld van €950 miljoen in regeerakkoord opgenomen. De Rijksoverheid heeft voor de jaren 2018 tot en met 2022 € 950 miljoen geïnvesteerd in Regio Deals. In totaal zijn in deze beleidsperiode 30 Regio Deals gesloten en in uitvoering. Het ministerie van LNV coördineerde deze Regio Deals.

Het eerste Regio Deal traject (2018) werd opgedeeld in drie tranches.

- Tranche 1 (2018): regeerakkoord vermeldde eerste 6 opgaves rechtstreeks. Daarom zijn de bedragen in deze tranche ook een stuk hoger dan nadien. (bv. €130 miljoen voor Rotterdam Zuid en ook voor Eindhoven Brainpoort). Aan deze Rijksmiddelen was geen co-financieringsvereisten gekoppeld.
- Tranche 2 (2020 ?): Er werden door 88 regio's voorstel ingediend. Enorm groot aandeel voorstellen omdat het niet duidelijk was of het instrument zou blijven bestaan. Nadien duidelijkheid gekomen over nog een derde tranche. In totaal slechts 18 voorstellen gehonoreerd. De co-financieringsvereiste is pas bij de tweede en derde tranche geïntroduceerd. Toen is ook de methodiek (die nog steeds wordt gehanteerd) waarin de range van €5 - €40 miljoen Rijksbijdrage is vastgesteld en waarin regio's publiek moeten co-financieren. Dit wil zeggen dat ongeveer 50% van de middelen uit gemeentes of provincies wordt bijgedragen.
- Tranche 3 (2021): Sterk gericht op co-financiering en economische innovatie.

Tijdens deze eerste 3 tranches is ook idee van Regio Deals als covenant verder uitgewerkt. Bovendien zijn bij de eerste drie tranche's drie verschillende (co)financieringsmechanismen toegepast. Het huidige kabinet (2022-2026) heeft een nieuwe financiering van €900 miljoen, bij de regeringsonderhandelingen, voorzien dat in 3 opeenvolgende tranches beschikbaar wordt gesteld. Onmiddellijk beslist om in 3 tranches te werken om rush op het geld te vermijden. In 2025 tranche 2 en 2026 tranche 3 met ongeveer gelijk verdeelde financiële middelen per tranche.

Tranche 4 is de eerste van de drie nieuwe tranches waarvoor de inschrijvingen recent werden gesloten. September 2023 worden de convenanten ondertekend. Hier is men terug afgestapt van het co-financieringsprincipe (vanuit voortschrijdend inzicht) omdat het voor bepaalde regio's of provincies heel moeilijk was om die cofinanciering op te brengen omdat ze bv. qua omvang van budgetten vrij klein zijn (arm). De bedoeling van het Regio Deal programma was net om de middelen ter beschikking te stellen van arme(re) en kwetsbare regio's. Men kreeg commentaar of de publieke co-financiering wel terecht was. 50% co-financiering blijft het uitgangspunt, maar bij de 4^{de} tranche mogen regio's gemotiveerd afwijken van 50% co-financieringsprincipe.

Inhoudelijk

Een eerste serie vragen behandelt de inhoudelijke focus van de Regio Deal.

Focus en doelstelling

Welke doelstelling(en) staan centraal? Is de doelstelling enkelvoudig of meervoudig?

- Binnen elke Regio Deal zijn er 4 fundamentele doelstellingen:
 - Doelstelling Regio Deal is altijd multisectoraal.
 - Doelstelling Regio Deal moet steeds kaderen binnen het begrip Brede Welvaart. Het begrip Brede Welvaart omvat zowel sociale, economische als ecologische vraagstukken.
 - Bijdragen aan de lokale behoeften in de regio maar ook aan nationale brede welvaart
 - Bijdragen aan de samenwerking in de regio en tussen Rijk en regio – interbestuurlijke. samenwerking



Worden de beoogde doelen en effecten klaar en duidelijk vastgelegd?
Doelstelling worden in de convenant tussen de partijen afgesproken. In het convenant zijn over het algemeen enkele programmalijnen opgenomen en men rapporteert via de programmalijnen.
Hoe gebeurt de afstemming tussen het Rijk en de regionale partners over de inhoud van de regiodeal?
<ul style="list-style-type: none"> • De doelstelling moet gemotiveerd/verantwoord worden vanuit twee invalshoeken: <ol style="list-style-type: none"> 1. Rijksoverheid: men moet kunnen aantonen dat nationale behoefte is (in propositie – regio moet dit doen) 2. Regio: men moet regiospecifieke behoefte duiden. Men moet aangeven wat er in de regio speelt en hoe dit aansluit op de landelijke doelstellingen. Regiospecifieke nood moet echt verantwoord worden voor die regio. Dit is één van de weinige integrale potjes geld die het kabinet heeft waar een sociale, economische en ecologische component gekoppeld worden in 1 opgave. Twee of 3 programmalijnen per regiodeal. Eén van de lijnen neemt meestal de bovenhand. <ul style="list-style-type: none"> ▪ Bv. woontekort => andere potten geld voor, maar kan wel ingezet worden voor bv. leefkwaliteitsverbetering in wijk.
Waarom heeft men afbakening zoals tranche 1 met 6 opgaven losgelaten en ingezet op begrip 'brede welvaart'?
<ul style="list-style-type: none"> • De doelstelling van het instrument Regio Deal is heel breed wat tot een ingewikkeld proces leidt omdat veel projectvoorstellen onder een Regio Deal kunnen gevat worden. • In de eerste tranche waren 6 gebieden afgebakend met een regionale opgave. Die was meer dan de helft van de middelen. De eerste toewijzing is anders verlopen dan de volgende. • Pas vanaf tranche 2 de regio als term gaan inzetten en als regionale opgave benoemt. Methodiek is pas vanaf de 2^{de} tranche geïntroduceerd en verder verfijnd tijdens de 3^{de} en 4^{de} tranche. • Pas laatste oproep (tranche 4) 'brede welvaart' heel nadrukkelijk gesteld. Vanaf de 4^{de} tranche is minder op economie en innovatie ingezet en meer op sociale initiatieven in de voorstellen omdat het Rijk zo hard de nadruk op brede welvaart en focus op kwetsbare regio's had gelegd. <ul style="list-style-type: none"> ○ sociaal-maatschappelijke vraagstukken krijgen onrechtstreeks meer aandacht, terwijl een regio ook economisch kwetsbaar kan zijn.
Wordt in een Regio Deal steeds uitgegaan van een herkenbare aaneengesloten regio, of kunnen partners ook samenwerken rond een thema zonder geografische nabijheid?
<ul style="list-style-type: none"> • Wat is een regio (gebiedsmatig) is volledig vrijgelaten. Soms één gemeente tot maximaal 3 provincies. <ul style="list-style-type: none"> ○ Hoe kleiner de regio hoe belangrijker dat alle maatschappelijke organisaties en bedrijven betrokken partij zijn. • Geografisch altijd in 1 gebied en aaneengesloten, maar de omvang van gebied verschilt heel sterk. Schaal van Regio Deal zitten tussen programma en project. Groter dan project maar kleiner dan algemeen programma voor de hele regio. Het is een geheel van acties die men wil betoelagen, dat past binnen een ruimer plan, maar ook maar een deeltje van de puzzel van de regiowerking is. • Opgaves uit niet aaneengesloten gebieden (eerder landelijk gelegen) noemt men een 'Town Deal'. Dit is een nieuw instrument waar men net mee van start is gegaan. Daar zit geen geld aan gekoppeld (naar analogie van City Deals) maar gericht op kennisuitwisseling (kennisnetwerk).
Hoe wordt uit de Regio Deal voorstellen een selectie gemaakt van de te honoreren Deals?
Op basis van een evaluatiemechanisme: <ul style="list-style-type: none"> • De aanvraag moet altijd multisectoraal zijn. Want voor unisectorale opgaves zijn vaak andere middelen ter beschikking.



- Brede welvaart: opgave kaderen binnen brede welvaart. Op basis van gegevens over hun brede welvaart moeten regio's opgave kaderen en hun aanpak tonen.
- Alle departementen samen maken een gezamenlijke afweging voor welke voorstellen gehonoreerd worden. Dan is er behoorlijk wat interne strijd tussen departementen.
 - Eerst wordt respecteren van kader (triparte, duurzaam, ...) gecontroleerd.
 - Past de aanpak bij vraagstukken die departementen binnen dat gebied gedetecteerd hebben.
 - Afweging onder departementen -> anders dan bij subsidies is er geen strak kader. Dus ook tussen departementen wordt sterk onderhandeld over de te honoreren voorstellen en hoeveel elke regio krijgt. Afweging over bedrag want je wil dat regio ook effectief iets van hun doelstelling met het bedrag kan realiseren.
- Adviesrapport aan kabinet -> kabinet advies aan minister -> ministerraad beslist uiteindelijk.

Termijn

Wat is de gemiddelde looptijd van een Regio Deal?

De gemiddelde looptijd bedraagt een 3 tot 4 jaar (maar in de praktijk verlengd, o.m. door Corona), en wordt verankerd in het convenant.

- Er is geen maximum termijn gesteld. Er was een bepaling dat de middelen besteed moesten worden binnen de 3 tot 4 jaar. Maar verantwoording is vaker op langere termijn gezet (bv. woningbouwprojecten).
- Deals met een verantwoordingstermijn op 3 jaar zijn allemaal verlengd geweest, wat een heel gedoe is want dan moet een nieuwe convenant afgesproken worden. Vanaf 4^{de} tranche is de verantwoordingstermijnvoldoende ruim ingesteld om administratieve last te vermijden.

3 of 4 jaar is op zich een prima termijn maar het is belangrijk de verantwoordingstermijn (voor besteden van de middelen) langer laten doorlopen omdat anders veel administratief werk vereist is door aanpassen van convenanten als looptijd wijzigt.

Zijn er bijsturingmomenten voorzien tijdens de uitvoeringsfase?

Ja, dat kan tijdens een tweejaarlijks overleg tussen Rijk en regio. Inhoudelijk wordt weinig gewijzigd. Financiering blijft ook ongewijzigd.

Wat gebeurt er als de doelstelling/opgave niet binnen de voorziene termijn gerealiseerd wordt?

Dan wordt het ambitieniveau van de doelstelling bijgesteld. De termijn en financiële middelen staan vast.

Monitoring effectiviteit

Hoe wordt de effectiviteit van een Regio Deal gemeten?

De effectiviteit van het instrument wordt niet goed gemeten.

- Er zijn wel regio's die beter monitoren maar niet algemeen gestuurd. Er is nu nood aan onderzoek naar wat de bewezen effectieve interventies zijn om in de toekomst middelen gericht te kunnen besteden.
- Op doel is heel moeilijk te monitoren want slechts druppel op hete plaat. Uitdagingen zijn vaak heel lange termijn opgaven die moeilijk structureel worden aangepakt.

Worden er indicatoren en targets gehanteerd? Zo ja, welke indicatoren en hoe worden deze opgevolgd?

In het convenant zijn geen indicatoren i.f.v. voortgangsrapportage afgesproken. Men kan kiezen hoe jaarlijks gerapporteerd wordt. Sommigen gebruiken indicatoren en anderen niet. Aanpak van rapportage (kwalitatief en/of kwantitatief) verschilt per regio.



De enige indicator waarop, door het Rijk, gemeten wordt is of het geld effectief besteed is en wat er voor dat bestede geld gerealiseerd is. Men monitort niet of de Regio Deal effectief bijdraagt tot creatie van brede welvaart – welzijn, wonen, werken.

- Er zijn geen impact indicatoren opgenomen in rapportage. Vooral kwalitatieve rapportage. Indicatoren op wat er gerealiseerd is maar niet op impact en de lange duurtijd.
- Monitoring, door de regio, wordt vaak met regiodeal middelen ontwikkelt. Maar is niet verplicht.
- Het Rijk monitort door jaarlijks een voorgangsrapportage op te maken (verslag in woorden naast financieel rapport) over wat er al bereikt is.

Organisatie

Een tweede serie vragen behandelt de organisatiestructuur van een Regio Deal.

Partners

Hoe komt het proces van 'dealmaking' tussen de verschillende partners tot stand? Wie neemt hierin het voortouw?

Het proces begint in de regio wanneer men samen het voorstel uitwerkt. Op dat moment is het Rijk inhoudelijk niet betrokken.

- Vaak neemt 1 gemeente de lead en daar wordt dan vaak een programmabureau aan gekoppeld die de regiodeal uitvoert. Die hebben dan werkgroepen met alle gemeentes, partners, ...
 - Vaak is 1 burgemeester voorzitter van het overleg. Maar verschilt per regio.
 - Soms enkel burgemeesters, soms gedeputeerden, soms gezamenlijk samenwerkingsverband met één wethouder die namens overheden spreekt.
 - Geen best practice, afhankelijk van opgave en doelstelling
 - Onafhankelijk programmabureau werkt wel erg goed, omdat dat niet van iemand is maar van iedereen. Coördineert los van de partners het programma maar alle partners zitten wel in het bestuur.
 - Helpt als de bestuurders zich echt gecommitteerd hebben. Dan gaat het sneller vliegen. Bestuurlijk commitment belangrijk.
- Het dealmakingproces start eens bij het Rijk beslist is welke voorstellen gehonoreerd worden.
 - Aan regiozijde en aan Rijkszijde wordt 1 dealmaker aangesteld die een soort projectteam vormen om tot een dealtekst te komen.
 - Gezamenlijk startgesprek op bestuurlijk niveau waar in een startdocument partijen, bedrag, doelstellingen worden vastgelegd (in standaard format).
 - Kaal covenant met generieke bepalingen die aangevuld worden met een aantal specifieke bepalingen.
 - 20 februari bekendmaking gehonoreerde Regio Deals -> conceptteksten worden voor de zomer afgewerkt -> die moeten bij alle raden en staten in de regio getoetst worden en op Rijkniveau worden die bij alle departementen getoetst -> na de zomer gezamenlijk tekenmoment en start van het programma.

Dealmaking gaat vooral over het bedrag dat het Rijk effectief heeft toegekend en bijstellen van de doelstelling (wat wel/niet te financieren) o.b.v. het bedrag. Soms wordt het bedrag door het Rijk gehalveerd. Soms ook bijkomende voorwaarden van departementen bij toekennen van de financiering opgelegd, die onderhandeld worden met de regio.

Hoeveel partijen dienen minimaal betrokken te zijn om een regiodeal op te zetten?

Instrument was bedoeld om samenwerking in een regio en tussen Rijk en regio te versterken. En dat werkt het best als er een aantal gemeentes zijn met de provincie en het Rijk. Dan krijgt de (publieke) samenwerking een vliegwiel. Als er één gemeente is dan in de regio wel vliegwiel voor samenwerking maar niet zozeer met provincie of het Rijk.



- Men gaat uit van tripartite: overheid – bedrijven – maatschappelijke organisaties / kennisinstellingen.
 - Dus soms maatschappij, soms kennis, soms allebei, soms ook quadruple helix. Maar minimum is tripartite.
 - Overheid: zowieso Rijksoverheid en lokaal bestuur maar niet perse provincie en gemeente noodzakelijk.
 - Kan dus provincies alleen of gemeente met Rijk of alle overheden samen.
- Het betrekken van private partners gebeurt door de regio's zelf. BZK gaat zelf niet op zoek naar private partners nog biedt ze hierin ondersteuning aan de regio. Private partijen koppelen heel vaak een *economic board*. Partnerschap van bedrijven die intekent om Regio Deal te ondersteunen en daarvoor financiële middelen te reserveren. Vaak hebben deze bedrijven al een samenwerking met kennisinstellingen of de gemeenten. Waar de Regio Deal echt goed van de grond is gekomen is het vaak omdat de koppeling tussen publiek – privé – en kennisinstellingen goed uitgedacht is.
 - Bv. koppelen van een school (beroepsonderwijs) aan een KMO die samen een nieuwe vestiging ontwikkelen op bv. locatie van de gemeente (vliegwiél).
- Onder elke tranche doet BZK een uitvraag waarbij regio's zelf een propositie kunnen indienen en waarbij ze zelf aangeven met welke partijen (publiek en privaat) ze dit willen doen. Sinds de 4^{de} tranche stelt men strikter het tripartite-partnerschap als voorwaarde voorop (overheden – bedrijven – kennisinstellingen). In het voorstel moet ook toegelicht worden hoe burgers (of andere organisaties) worden betrokken in het proces, maar dit is geen verplichting (i.f.v. verantwoording). Dit is vooral om breed maatschappelijk engagement en betrokkenheid te creëren. Hiermee bouwt men een verantwoordingsmechanisme in. Het aantal en type partners wordt in uitvraag van het BZK vastgelegd. De regio's moeten hier rekening mee houden bij de opmaak van hun voorstel.

Wat verwachten private partners van een Regio Deal? Welk is hun belang om in de regiodeal te stappen of doen ze dit uit gemeenschapszin?

- Ze hebben er vaak belang bij omdat ze de opgave erkennen, bv. aantrekken van beter geschoold personeel.
 - School aantrekken voor voldoende werkkrachten;
 - Experimenteel logistieke keten van bedrijven optimaliseren. Bedrijven zijn zo blij met instrument dat ze het overgenomen en zelf gefinancierd hebben.
- Hun deelname ligt heel gevoelig op vlak van staatsteun en dit wordt langs alle kanten gecheckt (ook bij de EU) zodat het binnen wet en regelgeving past (juridisch bij elke Regio Deal te checken).
 - Daarom fijn dat provincies meedoen omdat die voldoende juridische ondersteuning hebben.

Samenwerking en afspraken

Ontstaan Regio Deals vooral vanuit bestaande regionale samenwerkingen of ontstaan nieuwe samenwerkingsverbanden tussen partijen in functie van de opgave?

- Beide komen voor. Vaak blijkt dat een beter resultaat wordt bekomen als vooraf geen samenwerkingsverband aanwezig was omdat de doelstelling van Regio Deal, nml. faciliteren van samenwerking tussen verschillende overheden dan daadwerkelijk gerealiseerd wordt. Naar inhoud ontstaat een groter commitment tussen de partijen als vooraf geen samenwerking aanwezig was.
- Planbureau voor leefomgeving maakte recent volgende aanbevelingen over regiodeals:
 - Blijf specifiek kijken wie je nodig hebt in je samenwerking om die brede welvaart te versterken.
 - Sluit niet automatisch aan bij een bestaande samenwerkingsverbanden maar zoek de juiste partners in functie van de doelstelling.

Laat het afsprakenkader binnen een Regio Deal ruimte voor flexibiliteit, creativiteit en experiment? Of moet alles in harde afspraken vertaald worden in functie van 'accountability'?



Ja, en dat wordt vaak zo opgenomen in het convenant. Het verlies van financiële middelen wordt in dit geval ook niet als problematisch ervaren want maakte deel uit van de doelstelling.

- In sommige Regio Deals effectief opgenomen dat sommige zaken een experiment zijn bv. investeren in start-ups waarvan je weet dat niet alles overblijft.
- Nu laat men ook wat meer financiële vrijheid. Niet het volledige budget moet aan projecten toegekend zijn zodat o.b.v. voortschrijdend inzicht nog kan gewijzigd worden.
 - In 2^{de} en 3^{de} tranche werden alle doelen vastgeklikt en tot op projectniveau middelen bepaald. In de 4^{de} tranche meer vrijheid gelaten.

Organisatie van het overleg en de besluitvorming tussen de partners

Hoe verloopt de besluitvorming in de regio zelf?

Daar heeft men vanuit het Rijk slechts gedeeltelijk zicht op. Vaak is er al een gezamenlijke agenda strategisch of uitvoerend. Het voorstel is meestal ook al afgestemd in eigen gemeenteraden (van regionale partners). Men stelt strategisch plan op en geeft mandaat aan 1 gemeente die hiermee mag doorgaan. Dus onderhandeling in de regio verloopt vaak buiten het oog van het Rijk.

Hoe vaak wordt een overleg tussen Rijk en regio gepland?

- Normaliter is 2x per jaar een Rijk – regio overleg gepland. Maar gezien de vele partijen binnen een Regio Deal en het groot aantal Regio Deals is dit organisatorisch een hele klus.
- De governance structuur wordt nu verder doorontwikkeld:
 - Hoe kan het overleg minstens 1x jaar dieper (departementen) ingaan op de regio's. En daarnaast per thema's eerder beleidsmedewerkers koppelen die opvolgen. Minder op bestuur/directeursniveau maar eerder op medewerkersniveau.
 - Ook op regioniveau aan het bekijken of men allen aanwezig wil zijn dan wel laten vertegenwoordigen door 1 of x-aantal partners.

(Financiële) middelen

Een laatste serie vragen behandelt de (financiële) middelen en financieringsmechanisme van de Regio Deals.

Personeelsbezetting

Wie faciliteert het dealmakingsproces tussen de verschillende bestuursniveau's?

Aan de zijde van het Rijk en de regio wordt 1 dealmaker aangeduid die de onderhandelingen over de inhoud van het convenant voeren.

Welke personeelsinzet is hiervoor vereist vanuit het BZK?

- Het was een team van 15 mensen binnen landbouw. Dit team is onder kabinet Landbouw gebleven omdat in Nederland ook een programma is opgezet rond het landelijk gebied en de aanpak van hele stikstofcrisis. Deze mensen zijn op onder meer de stikstofproblematiek ingezet. Onder binnenlandse zaken is een heel nieuw team opgezet. Team is verantwoordelijk voor de 30 lopende Regio Deals en voor de nieuwe tranches (tranche 4).
- Team van 15 mensen bij BZK bestaande uit:
 - 1 persoon communicatie, 1 persoon juridisch en 1 directeur.
 - 12 dealmakers die elk 3 à 4 deals onder zijn/haar hoede hebben, meestal wel geografisch afgebakend. Team is door heel Nederland verspreid. 1 dag in de week wordt samenkomen in Utrecht.



<ul style="list-style-type: none"> ○ Rol en taak is de samenwerking tussen Rijk en regio te bevorderen en al die deals op te trekken. • Regio Deal is programma voor een aantal jaren. Het instrument bevat goed maar het geldt incidenteel want er moet nog steeds een aanvraag voor ingediend worden. Er is geen zekerheid of het instrument de volgende legislatuur nog bestaat Er is dus geen structurele verankering van het instrument wat tot onzekerheid leidt, zowel binnen het aangestelde team BZK als voor de betrokken regio's. Ook het personeelsteam binnen BZK is voor 4 jaar aangesteld. • Ook de kosten van de organisatie (binnen BZK) moeten uit deze middelen betaald worden. Team van 15 personen BZK.
Aan de kant van de regio's hoeveel mensen laten zich met de coördinatie van een Regio Deal?
<ul style="list-style-type: none"> • 1 iemand FTE coördineert de uitvoering van de Regio Deal vanuit regiozijde. • Vaak ook aantal mensen part-time bij betrokken, communicatie of financieel adviseur, project of programma secretaris. In totaal 2 à 3 mensen per programmabureau. De Deals die best tot uitvoering komen worden gecoördineerd vanuit een programmabureau. • Hoeveelheid geld men mag besteden aan organisatiekosten en personeel is gelimiteerd. 2% van de investeringsmiddelen. Soms afwijken bij regio's met kleine gemeentes en heel grote Regio Deals dan heb je meer organisatielast.

Co-financiering

Waarom gaat men uit van (co)-financiering voor een Regio Deal
Men kiest voor co-financiering omdat men er een gezamenlijk <i>commitment</i> mee wil bewerkstelligen en dat is de reden waarom zowel aan provincies als gemeenten gevraagd wordt om te co-financieren. Ook private partijen mogen co-financieren. Die co-financiering zorgt voor een vliegwiel tussen de verschillende partners.
Moet financiering steeds in gelden zijn?
Neen, ook een bijdrage in natura (terbeschikkingstelling, arbeid, expertise, ...) wordt als rechtmatige co-financiering aanzien. Dit wordt in het convenant vastgelegd en begroot.
Neemt de Rijksoverheid steeds een financieel engagement op of kan het engagement uitsluitend het faciliteren van de uitvoering van een Regio Deal inhouden?
Het Rijk neemt steeds een financieel engagement op tot 50% van de investeringsmiddelen. Tijdens de uitvoering van de Regio Deal neemt het Rijk geen uitvoerende rol op. De enige taak die wordt opgenomen is boekhoudkundige controle van de gespendeerde middelen.
Waarom wordt een minimale bijdrage van het Rijk van €5 miljoen tot maximum €40 miljoen vooropgesteld voor de uitvoering?
<ul style="list-style-type: none"> • Met €5 miljoen kan je substantieel verschil maken in een regio; • Maximaal €40 miljoen om voldoende regio's kans te laten maken op Rijksmiddelen.
Hoe wordt de verhouding van de financiële inbreng tussen de verschillende actoren vastgesteld?
Aandeel private financiering moet in verantwoordingsnota propositie wel uitgewerkt worden maar heeft BZK verder geen zicht op. De verhoudingen worden verder wel via accountcontrole bijgehouden. De informatie is er, maar BZK heeft geen zicht op verhoudingen van de middelen van de afzonderlijke deals. Verhoudingen publiek-private financiering verschilt heel erg tussen de deals. <ul style="list-style-type: none"> ○ Bv. Deal Breendonk: €130 miljoen Rijk – €130 miljoen publiek regio - €270 miljoen privaat regio. Andere deals zijn zo goed als uitsluitend publiek gefinancierd. Private financiering is geen verplichting.



Wordt hierbij steeds uitgegaan van gelijkwaardige bijdrage van de verschillende partners?
<ul style="list-style-type: none"> • Verdeelsleutel co-financiering was vanaf tranche 2 en 3 - 50% Rijk en 50% regio. Sinds de 4^{de} tranche mag men hier gemotiveerd van afwijken. Het idee is dat de regio hetzelfde bedrag inlegt als het Rijk. Men had verwacht dat veel regio's een afwijking zouden vragen, maar uit de 4^{de} tranche blijkt dat dit toch niet het geval is. Er is maar 1 regio die aangegeven heeft niet het volledige bedrag te kunnen co-financieren. • Bij de propositie wordt aangegeven hoeveel elke partij bijdraagt. In het convenant worden de bijdragen per partij overgenomen. In de verantwoordingen wordt ook bijgehouden hoeveel er publiek en privé gefinancierd wordt.
Speelt het niet rondkrijgen van de co-financiering in het nadeel tijdens evaluatie van proposities?
<ul style="list-style-type: none"> • Neen, sinds de 4^{de} tranche weegt het rondkrijgen van co-financiering minder door. De grootte van de opgave en de aanpak weegt meer door dan het feit of de co-financiering helemaal op orde is. Wat ook meespeelt is de spreiding over het land van de Regio Deals.
Hoe wordt de verevening van lasten en lusten tussen de regionale (en eventueel private) partners geregeld?
Hier heeft men vanuit het BZK geen zicht op. Wordt in de regio, tijdens opmaak propositie uitgewerkt.
Hoe verhoudt de voorziene financiering zich tot andere subsidies, fondsen en/of eventuele private middelen?
<ul style="list-style-type: none"> • Publieke middelen die je als provincie/gemeente krijgt via andere kanalen kan je inbrengen in regiodeal als co-financiering. Er is geen verbod op gebruiken van publieke middelen om co-financiering te bekostigen. Ook Europese middelen mogen ingezet worden, maar moeten dan ook voldoen aan kaders EU-programma. • Wel belangrijk om na te gaan bij de propositie of er andere middelen beschikbaar zijn voor deze opgave. Bv. bij 2^{de} en 3^{de} tranche veel woningbouwachtige vraagstukken in dealaanvraag. Nu heeft men een 'volkshuisvestingsfonds' hiervoor opgericht. Dus bij de 4^{de} tranche is gesteld dat er een andere pot is om huisvestingsvraagstukken op te lossen. Als aanvrager moet je op de hoogte zijn van andere beschikbare middelen maar afhankelijk van de opgave kan je andere middelen dus wel inbrengen als publieke co-financiering in een Regio Deal. <ul style="list-style-type: none"> ○ Bv. EFRO-middelen (EU) om kennisinstelling te bouwen kan je inbrengen. (EU eigen verantwoordingsmechanisme waar je ook aan moet voldoen => maakt de aanvraag complexer). • Algemeen wordt geen exclusie gemaakt van domeinen/projecten omdat die bv. op een andere manier kunnen gefinancierd worden.
Hoe worden private middelen geactiveerd en wat is hun aandeel binnen Regio Deal financiering?
Doordat co-financiering ook private middelen mag bevatten gingen rijke regio's (in tranche 4) dan ook meteen het maximaal bedrag van €40 miljoen co-financiering vragen. Terwijl men voorheen voorzichtiger was omdat 50% co-financiering uit publieke middelen moest komen. De inbreng van private middelen bij tranche 4 wordt nu geëvalueerd om na te gaan of dit een verstandige keuze was of dat men niet terug naar uitsluitend publieke co-financiering moet overstappen.

Financieringsmechanisme

Hoe worden de middelen vanuit het Rijk ter beschikking gesteld aan de regio?
<ul style="list-style-type: none"> • De middelen worden via bevoorschotting vanuit het Rijk ter beschikking gesteld. Het allergrootste deel krijgt men bij de start (ondertekening convenant). 100% wordt bevoorschot, maar wordt uitgekeerd in 2 tranches. Betaalschema (2 x 50%): de helft van het bedrag krijgt men in jaar 1 en de andere helft in jaar 2, terwijl de periode van een regiodeal vaak 4 jaar is. Er is geen financiële verantwoording nodig om tranche 2 te ontvangen. De commitment van het Rijk geldt voor de volle 100%. Eens het convenant getekend is, heeft de regio recht op de afgesproken middelen.



- Alles gebeurt via een toekenningsbeschikking maar uiteindelijk gaat men ook 'vaststellen' met elkaar en dat impliceert ook de mogelijkheid dat als er achteraf geconcludeerd wordt dat de middelen niet conform doel besteed zijn, dat het Rijk kan terugvorderen.
 - Vaststellen gebeurt tussentijds via jaarrekening en op dat moment kan al teruggevorderd worden.
 - Aan het einde wordt een plan met totale resultaten ingediend om balans op te maken (ook in niet-financiële zin).

Wie ontvangt de middelen die door het Rijk worden uitgekeerd?

- De middelen worden enkel of naar provincie of naar gemeente overgemaakt, nooit naar een bedrijf. Moet altijd naar een overheidspartij als kassier overgemaakt worden zodat oormerking kan getraceerd worden. Kassier legt dan financiële verantwoording af over bestede middelen.
 - Brainport: stichting (runt de regiodeal) in gemeente Eindhoven. Gemeente heeft middelen ontvangen en die doorgestort naar stichting. Gemeente Eindhoven krijgt tussenfunctie en verantwoording naar het Rijk.
 - Wel problemen mee gehad onder decentralisatie uitkering want het Rijk had nadien niets te zeggen over de effectieve besteding van de middelen. Bv. in brainport €6miljoen aan zwembad gegeven.

Onder welke 'uitkeringsvorm' worden de financiële middelen ter beschikking gesteld door het Rijk aan de betrokken regionale actoren?

- Regio Deal valt onder publiek rechterlijke invalshoek. Het zijn uitkeringen gebaseerd op de Nederlandse financiële verhoudingswet. Verbintenissen suggereert privaat recht, dat is het niet. Convenant zit in de schemerzone maar met publiek rechterlijk sausje er overheen.
- Vanuit het BZK wordt een 'geoordeelde financiële bijdrage' ter beschikking gesteld. (in NL noemt die een *specifieke uitkering* (SPUK)) die moet echt voor dat doel besteed worden. De verantwoording verloopt via de jaarrekening van de provincie/gemeente. Stel dat een gemeente een kassiersrol vervult dan zie je aan de hand van de indicatoren waar het geld aan besteed is. Er is een accountant die dit allemaal controleert. Men controleert enerzijds de uitgavenkant (lokaal bestuur) maar ook de co-financieringskant of elke partner bijdrage correct levert. Als blijkt dat de middelen niet rechtmatig besteed zijn dan kunnen die door het Rijk worden teruggevorderd. De bijdrage van het Rijk is dus niet vrijblijvend.
- Bovenstaande methodiek is ook '*en cours de route*' gewijzigd. Eerst werd een *decentralisatie uitkering* gehanteerd (tranche 1 en 2) maar daar heeft de Rekenkamer over geoordeeld dat er teveel voorwaarden aan waren gekoppeld (onrechtmatig). Dat heeft ertoe geleid dat men nu enkel nog de *specifieke uitkeringsvorm* hanteren. De Rekenkamer stelde dat er in het convenant bestedingsvoorwaarden opgenomen zijn waardoor het geen vrij besteedbaar geld is. Daarmee is het dus niet vrij besteedbaar en moest men op een andere uitkeringsvorm overstappen.
 - Decentralisatie uitkering: geef je geld zonder er iets over te kunnen zeggen nadien - Niet-geoordeeld - wordt toegevoegd aan provincie of gemeentefonds en daarmee vrij besteedbaar.
 - Specifieke uitkering: moet je heel veel regels aan koppelen - Geoordeelde middelen
- Werken via een specifieke uitkering hanteert een andere verantwoordingslast waardoor het Rijk meer kan sturen over de uitgave van de middelen. Maar dit stelt gelijkwaardige samenwerking tussen Rijk en regio minder evident. Er is geen goed financieel instrument voor gelijkwaardige samenwerking in Nederland.
 - Verhouding gelijkwaardig samenwerken binnen Regio Deal is moeilijk te bereiken.

Hoe is de financiële houdbaarheid op lange termijn (structurele financiering) verzekerd? Wordt dit opgenomen in het afsprakenkader van het convenant?

Regio's moeten nu zelf aangeven in hun voorstel hoe ze na afloop van de regiodeal omgaan met de programma's uit de regiodeal om de (middel)lange termijn. Bij de 4^{de} tranche is dit als een soort voorwaarde aan propositie opgenomen. Hoe borg je de activiteiten op de lange termijn? Voorwaarden zijn zwak, men moet enkel aangeven hoe ze dit op lange termijn borgen. Weinig vertrouwen dat dit ook effectief zo zal zijn. Maakt wel onderdeel uit van het dealmakinggesprek tot afsluiten van convenant. Zeker voor kwetsbare regio's is dit moeilijk, zij vinden dit geen reële eis. Vaak vereist



problematiek meerdere jaren financiering en financiering vanuit een Regio Deal is pas de eerste 3 tot 4 jaar. Dus daarna is dit niet op een structurele manier gedekt.

Kan een regio de middelen van het Rijk mislopen als ze haar vooropgezette doelen niet bereikt?

Neen, bij ondertekenen van het convenant heeft de regio recht op de toegekende middelen door het Rijk, maar niet bestede of onrechtmatig bestede middelen van het Rijk worden wel teruggegeven/teruggevorderd.

Monitoring en verantwoording financiering

Wat gebeurt er als een partij zijn co-financieringsafpraak niet naleeft?

Nog niet meegemaakt dat het niet betaald werd.

- In het convenant staat opgenomen wat in natura en wat in gelden wordt gefinancierd, hoeveel dit 'waard' is en aan wie middelen overgeschreven worden (kassierfunctie (gemeente) binnen de reioideal). De afspraken zijn bindend en afdwingbaar.
- Regio's geven soms aan dat het moeilijk is om financiering bij elkaar te krijgen.

Financiële afspraken staan netjes in het convenant genoteerd dat iedereen heeft ondertekend.

Komt het soms voor dat er financiële tekorten zijn en zo ja, hoe wordt omgegaan met eventuele financiële tekorten?

- Ja, dat komt voor, zeker woningbouwprogramma's (stijgende bouwkosten). Dit betekent dat het doel niet meer wordt gehaald en wordt ook het doel bijgesteld ipv extra middelen te zoeken.
- De middelen van het Rijk zijn besteed en bestemd en dus kan niet bijkomende middelen toegewezen worden. Dit is de maximale budgetbijdrage /budgetplafond en is aangegeven in het convenant als maximum.
- Zelf bij stijgende kosten door bv. gewijzigd beleid (overdrachtsbelasting) houdt men vast aan budgetplafond.

Bv. bedrijven gaan soms failliet (bv. door Corona). Maak je afspraak over dat het geld verloren is en niet terug te vorderen. De doelstellingen van het convenant worden dan naar beneden bijgesteld.

Hoe monitort het Rijk of de ter beschikking gestelde bijdragen rechtmatig besteed zijn? Vinden er evaluaties plaats (individueel of globaal)?

In kader van 'minimale planlasten' verloopt de financiële verantwoording via algemene rapportage en via codering in de reguliere jaarrekening. 'Single information – single audit' alle geormerkte bijdragen van de Rijksoverheid lopen mee in een aparte bijlage van de jaarrekeningcontrole. Als de accountant onregelmatigheden constateert of gebrekkige informatie heeft dan zet hij dat in zijn verslag van bevindingen dat aan het CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek) wordt aangeleverd. Op basis daarvan wordt tussen de regio en het Rijk afgerekend. Dus, afsprakenkader (met financiële bijdragen per partij) in convenant wordt erbij genomen en gecontroleerd t.o.v. jaarrekeningen en zo wordt afrekening gemaakt.

Welke 'lesson's learned' kunnen meegegeven worden omtrent co-financiering?

Er is veel commentaar gekomen op het systeem van co-financiering (tranche 2 en 3) dat je de rijke regio's hiermee meer helpt en stimuleert dan arme regio's terwijl het instrument uitdrukkelijk is bedoeld voor kwetsbare regio's. Commentaar op eerste 3 tranches dat het teveel de 'financieel goede' regio's stimuleerde. Daarom in de 4^{de} tranche vanaf geweken.

Waarom wordt het instrument voor het hele Rijk opengesteld en niet alleen voor armere regio's?

Sterk bediscussieerd tussen departementen. Het motto is: 'Elke regio telt'. Dus elke regio kan aanvragen. Maar in de kamerbrief over de 4^{de} tranche staat wel: 'we hebben oog voor de meest kwetsbare regio's'. In de praktijk is het ook zo uitgepakt dat alle kwetsbare regio's in ieder geval middelen hebben gekregen.



- Tranche 4: 23 aanvragen en 14 toegekend en hebben cofinanciering toegewezen gekregen. Onderscheid dat kwetsbare regio's volledige bedrag hebben ontvangen en rijkere regio's slechts een gedeelte van de gevraagde middelen ontvangen. 9 zijn niet toegekend.

Uitsmijters

Wat zijn de organisatorisch-bestuurlijke valkuilen/aandachtspunten bij het opstellen van een Regio Deal?

- Het begrip Regio is in Nederland niet gedefinieerd. Dat heeft voor- en nadelen en als je echt regionale samenwerking tussen besturen wil bevorderen dan had men dit beter moeten definiëren.
- Het neven doel bevorderen van samenwerking vanuit BZK maar Regio Deals is gegroeid vanuit landbouw en dat voel je nog. Vanuit BZK is men vooral bezig met inrichten van bestuurlijke verhoudingen en dat had men beter kunnen doen.
- Congruente regio's zijn ze ook niet voor. Het is aan de besturen zelf om te bepalen met wie ze een regio vormen. Niet perse aan te haken op bestaande structuren want uit de nieuwe structuren ontstaan vaak de grootste vliegwielen effecten.
- Regio's waar men minder goed of niet samenwerkte heeft het heel grote effecten gehad. Die doelstelling wordt daar mooi gehaald.
- Ruimtelijk traject in NL niet gekoppeld aan de Regio Deal. Dat zijn aparte trajecten en die moeten meer naar elkaar gaan toegroeien. Nu zijn dat gescheiden werelden in Nederland. In Vlaanderen kijken we er net vanuit de ruimtelijke opgaven naar het instrument en niet zozeer vanuit bestuurlijke.

Hoe wordt de Regio Deal als instrument ervaren en geëvalueerd door de regionale partners? Welke voor- en nadelen worden genoemd?

Al werkende weg worden ze geëvalueerd. Maar grote evaluatie van het instrument moet men nog gaan opzetten. Die wordt dit jaar aanbesteed. Na 4 jaar ben je uit een testperiode en kan je iets zeggen over de effectiviteit van bepaalde interventies.

Op welke manier worden ervaringen (what works)/inzichten/resultaten uit specifieke Regio Deals verzameld en ter beschikking gesteld van andere actoren?

- Governancelab met landelijke sessies waar op thema regio's naartoe konden komen om kennis uit te wisselen.
- Congres 'dag van de Regio' aan het uitwerken (naar analogie van 'dag van de stad' voor City Deals) met als doel kennis uit te wisselen.

Nog te ontvangen documenten:

- Pakketje met bijkomende informatie wordt doorgemailed.
- Basis convenant wordt gedeeld ter inspiratie.



9.6 VERSLAG VAN DE EXPERTENESSIE OP 21/09/2023



Regiodeals in het omgevingsbeleid

Expertensessie

Verlag | 21 september 2023 | IDEA-contactpersoon: Bart.vanherck@ideaconsult.be

Aanwezig

Prof. em. Filip De Rynck (bestuurskundige)

Prof em. Luuk Boelens (ruimtelijke planning)

Prof. Lieven Janssens (bestuurskundige)

Bart Van Herck en Alban Pols, IDEA Consult

Tijd en locatie

21/9/2023 – Online, via Teams

Agenda

1. Inleiding Regiodeals door Bart Van Herck, stavaza van het onderzoek
2. Gedachtenwisseling
 - a. Nut en noodzaak van het instrument?
 - b. Belangrijke randvoorwaarden voor succes?
 - c. Aandachtspunten bij de implementatie?
 - d. Hoe houden we het eenvoudig?

Inleiding regiodeals

Bart Van Herck stelt de Regiodeal voor als een mogelijk toekomstig instrument voor het omgevingsbeleid. Vorm en haalbaarheid worden op dit moment uitgetest in drie gebieden. Er wordt een beknopt overzicht gegeven van de stand van zaken van het onderzoek en de voorlopige format van de Regiodeals.

Gedachtewisseling

Een privaatrechtelijk instrument versus de discretionaire beoordelingsvrijheid van het bestuur

Filip De Rynck maakt zich zorgen over het feit dat overheden zich blijkbaar niet te ver mogen engageren in de Regiodeal als privaatrechtelijke overeenkomst, wil men niet in conflict komen met de discretionaire beoordelingsvrijheid. Het komt hem als zeer beperkend over en hij ervaart het als een bommetje onder de robuustheid van het instrument.

Hij vraagt zich af of men deze overeenkomst tussen overheden op dezelfde voet moet plaatsen als een gewone privaatrechtelijke overeenkomst?

De juridische toets is bijzonder belangrijk, maar de experts hopen dat die het instrument niet te veel in de vleugels knipt, ook op andere vlakken. Het moet een voldoende flexibel en daadkrachtig instrument zijn.

Reflecties bij de bestaande Regiodeals

We groeperen hieronder een aantal opmerkingen op de drie cases, op basis van wat de experts al gehoord of gelezen hebben.

<p>Regionet Leuven</p>	<p>De regiodeal is voor de experts niet voldoende concreet, te veel intenties, zonder harde afspraken. Er is weinig verschil met een Strategische Project. De tekst leest als een nieuwe intentieverklaring: men 'gaat bekijken of', terwijl een Regiodeal harde afspraken zou moeten bevatten na onderhandelingen.</p> <p>Er worden in de tekst ambities geformuleerd ('transformatie tot multimodale draaischijf'), waarin niet enkel de Minister voor Omgeving wordt gevat. Wil een regiodeal succesvol zijn, moet het een geïntegreerd engagement inhouden van de ganse Vlaamse regering. Kunnen we dat verzekeren?</p> <p>Men vraagt zich af of de regio gelukkig wordt van dit voorstel? Sommige zaken voelen aan als een stap achteruit. In de praktijk staat men op sommige punten verder dan wat in de tekst staat.</p>
<p>Top Dender</p>	<p>Een Regiodeal die gaat over waterbeheersing, moet ook private partijen betrekken, zie ook verder.</p> <p>Waarom zit Aalst er niet bij?</p>
<p>Contrei</p>	<p>Het schrappen van woonuitbreidingsgebieden zal maar lukken, als je iets doet aan de gemeentelijke financiering. Op dit moment willen landelijke gemeenten vooral ontwikkelen vanuit financieel oogpunt, meer inwoners brengt op.</p> <p>Dat mechanisme moet je doorbreken door een vereveningsregeling waarbij je middelen afroemt in de meer stedelijke omgevingen (waar appartementen worden gerealiseerd), ten voordele van landelijke gemeenten die afzien van verdere woonontwikkeling op plaatsen waar dat niet is gewenst. In de Nederlandse WGR+-gebieden zijn voorbeelden van zo'n regelingen. Er moet m.a.w. een financiële regeling opgenomen worden die de concurrentie tussen gemeenten wegneemt.</p> <p>De fusie van gemeenten is trouwens een eenvoudiger antwoord op deze concurrentieproblematiek. Stel dat de regio Kortrijk één gemeente zou zijn, dan zou deze uitdaging veel makkelijker op te lossen zijn.</p>

Algemeen merken de experts ook op dat er verschillende snelheden en complexiteit steekt in de cases:

- ▶ In Kortrijk beperkt het verhaal zich vooral tot ruimtelijk beleid. In de andere twee raakt men meer belendende thema's en komt men in de sfeer van geïntegreerde gebiedsontwikkeling;
- ▶ Regionet Leuven heeft een geschiedenis van 20 jaar en heeft men al een aantal generaties strategische projecten doorlopen. Die hebben de beperkingen getoond van een louter ruimtelijke benadering van de case. Er zijn bijkomende Ministers nodig om een doorbraak te forceren. Dat er op dit moment en naast elkaar een vervoerregio is met dominant accent op mobiliteit en een regionet met dominant ruimtelijke insteek helpt de zaken niet vooruit. Mocht de Regiodeal als een geïntegreerd instrument kunnen fungeren, dan zou het een meerwaarde kunnen betekenen en de concurrentie doorbreken. Enkel onder die voorwaarde.



- ▶ In de vervoerregio Leuven is er een stevig uitgewerkt programma en is het dossier rijp voor een Regiodeal. In Top Dender en Contrei is men het er volgens de experts nog onvoldoende eens over wat er moet gebeuren en bijgevolg zijn deze regio's nog niet klaar voor een Regiodeal.

Drie stappen onderscheiden in het proces van het tot stand komen van de Regiodeal

Lieven Janssens onderkent 3 belangrijke fasen in het leven van een Regiodeal:

- ▶ Fase 1 is de intentieverklaring waarbij de partijen beslissen om samen hun tanden te zetten in een Omgevingsvraagstuk;
- ▶ Fase 2 is de fase van de onderhandeling, die leidt tot een overeenkomst, een gebiedscontract of RegioDeal. In deze fase moet voldoende tijd genomen worden om te komen tot afdoende afspraken, inclusief financiering. De Regiodeal is vervolgens de neerslag van de onderhandeling tussen partijen en maakt de afspraken tegenstelbaar.
- ▶ Fase 3 is de fase van de uitvoering. Daarvoor volstaan de bestaande instrumenten.

De betrokkenheid van private partijen

De experts vinden het een gemiste kans dat private partijen in het huidige ontwerp van Regiodeal niet worden weerhouden als partij. Voor veel van de actuele uitdagingen hebben we hun middelen en engagement nodig. In elk van de cases komen doelstellingen aan bod die je onvoldoende kunt waarmaken zonder private actoren. Meer ruimte voor water veronderstelt ook private partijen rond de tafel. Bij het schrappen van woonuitbreidingsgebieden kun je niet om projectontwikkelaars heen.

Hebben we een nieuw instrument nodig?

Voor cases waar het enkel op herbestemmen aankomt, hebben we geen nieuw instrument nodig.

Complexe cases is een andere paar mouwen. Sectorale instrumenten botsen op hun limieten in een tijd waarin thema's steeds meer verweven zijn. Strategische vernieuwingsprojecten die enkel een engagement inhouden van ABB of strategische projecten die enkel berusten op middelen van Omgeving, zijn ontoereikend geworden.

Het is op dit punt dat de Regiodeal een aanvulling kan zijn. Voor meer geïntegreerde uitdagingen hebben we samenwerking en financiering over beleidsdomeinen, ministers en departementen heen nodig. Als de Regiodeal enkel een engagement van de Minister voor Omgeving zou inhouden, is het een maat voor niets.

Vraag is overigens of het verruimen van bestaande instrumenten (strategische projecten RSV bv.) naar andere beleidsdomeinen ook al niet voldoende is om hetzelfde resultaat te bekomen.

Samengevat: voor de experts is de Regiodeal een meerwaarde als:

- ▶ Vlaamse overheid en gemeenten harde engagementen aangaan;
- ▶ Er op Vlaams niveau een engagement is van meerdere ministers;
- ▶ Private partijen mee betrokken worden;

In die ambitieuze vorm kan het wellicht een aantal bestaande en niet meer aangepaste instrumenten vervangen.

Afspraken

- ▶ IDEA maakt verslag en rapporteert erover naar de projectstuurgroep op wo 27/9/2023.
- ▶ De experts vragen of ze uitgebreider materiaal kunnen ontvangen over de juridische kwestie i.v.m. de discretionaire beoordelingsvrijheid.

