



Vlaamse interbestuurlijke samenwerking in buitenlands perspectief geplaatst

Verkenning van de Nederlandse Regiodeals en Zwitserse
Agglomeratieprogramma's

Pieterjan Schraepen, Joris Voets & Filip De Rynck



Vlaanderen
is vernieuwend bestuur

**STEUNPUNT
BESTUURLIJKE
VERNIEUWING**

Het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing is een consortium van:



INSTITUUT VOOR DE OVERHEID

Parkstraat 45 bus 3609
B-3000 Leuven
Tel: 0032 16 32 32 70

Prof. dr. Annie Hondeghem
Promotor-coördinator
annie.hondeghem@kuleuven.be

Prof. dr. Trui Steen
Verantwoordelijke KU Leuven
trui.steen@kuleuven.be



Sint-Jacobstraat 2
B-2000 Antwerpen
Tel: 0032 3 265 53 87

Prof. dr. Wouter Van Dooren
Verantwoordelijke UAntwerpen
wouter.vandooren@uantwerpen.be



Campus Mercator G
Henleykaai 84
B-9000 Gent
Tel: 0032 9 243 29 04

Prof. dr. Joris Voets
Verantwoordelijke UGent
joris.voets@ugent.be



Martelarenlaan 42
B-3500 Hasselt
Tel: 0032 11 26 81 11

Prof. dr. Steven Van Garsse
Verantwoordelijke UHasselt
steven.vangarsse@uhasselt.be

Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing
Parkstraat 45 bus 3606 - 3000 Leuven - België
Tel: 0032 16 32 36 10 - E-mail: svb@kuleuven.be - URL: <https://steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be/>

© Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing

Niets uit deze uitgave mag, zelfs gedeeltelijk, openbaar gemaakt worden, gereproduceerd, vertaald of aangepast, onder enige vorm ook, hierin begrepen fotokopie, microfilm, bandopname behoudens uitdrukkelijke en voorafgaande toestemming van de uitgever.

Dit rapport vermeldt de mening van de auteur en niet deze van de Vlaamse overheid.

De Vlaamse overheid kan niet aansprakelijk worden gesteld voor het gebruik dat wordt gemaakt van de in deze bekendmaking opgenomen gegevens.

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



VLAAMSE
INTERBESTUURLIJKE
SAMENWERKING IN
BUITENLANDS
PERSPECTIEF GEPLAATST

**Verkenning van de Nederlandse
Regiodeals en Zwitserse
Agglomeratieprogramma's / 1.06.2022**

Pieterjan Schraepen, Joris Voets & Filip De Rynck



INHOUD

1	Inleiding.....	5
2	Conceptueel kader	6
3	Methodologie.....	7
4	Casebespreking.....	8
4.1	Regio Deals	8
4.1.1	Aanleiding: welke doelstellingen staat er centraal?	8
4.1.2	Uitwerking: hoe krijgt het programma concreet gestalte?	10
4.1.3	Rol & positie van de centrale overheid	14
4.1.4	Rol & positie van lokale besturen & maatschappelijke spelers	15
4.1.5	Resultaten: wat levert het programma tot dusver op?	18
4.1.6	Toekomstige vraagstukken & uitdagingen	20
4.2	Agglomeratieprogramma's	22
4.2.1	De Zwitserse institutionele context gekaderd	22
4.2.2	Aanleiding: welke doelstellingen staat er centraal?	23
4.2.3	Uitwerking: hoe krijgt het programma concreet gestalte?	25
4.2.4	Rol & positie van de centrale overheid	27
4.2.5	Rol & positie van lokale besturen & maatschappelijke spelers	29
4.2.6	Resultaten: wat levert het programma op?	31
4.2.7	Toekomstige vraagstukken & uitdagingen	32
5	De cases in comparatief en Vlaams perspectief	34
5.1	Synthesetabel	34
5.2	Casevergelijking met Vlaamse terugkoppeling	37
5.3	De Vlaamse vervoerregio's en agglomeratieprogramma's kort vergeleken	43
5.4	Aanbevelingen	45
	Literatuurlijst	46
	Bijlage	50

Overzicht figuren

Figuur 1: Het ontwikkelde conceptuele raamwerk.....	7
Figuur 2: Aanpak derde tranche Regio Deals (Schouten 2019a, p. 4-5).....	12
Figuur 3: Procesaankpak van dealmaking (RD Governance Lab Jaarrapportage 2020, p.13).....	12
Figuur 4: Financiële voortgang Regio Envelop begin 2021 (Schouten 2021, p.7)	19
Figuur 5: Vierjarige cyclus van een agglomeratieprogramma (o.b.v. Ecoplan 2016, p.13).....	26

1 INLEIDING

Dit rapport kadert in het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing II (SBV II, 2021-2025), waarin we in opvolging van eerder regio-onderzoek in SBV I (2016-2020) tal van vraagstukken m.b.t. regionale samenwerking bestuderen. Hoewel dat onderzoek zich in de eerste plaats richt op wat er zich in Vlaanderen afspeelt en hoe de regionale samenwerkingspraktijk kan verklaard en verbeterd worden (zie eerdere publicaties op www.steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be), gaan we in dit rapport na in hoeverre er interessante praktijken bestaan in het buitenland die inspiratie kunnen bieden om de Vlaamse interbestuurlijke samenwerking op regionale schaal verder te ontwikkelen.

Concreet kiezen we vanuit een vergelijkend standpunt voor een analyse van twee interessante buitenlandse cases van interbestuurlijke samenwerking, namelijk de Regiodeals in Nederland en de agglomeratieprogramma's in Zwitserland. Via het Regio Deal programma wordt getracht samenwerking tussen Rijk en Regio in Nederland concreet en vernieuwend gestalte te geven. In Zwitserland probeert men via de agglomeratieprogramma's eveneens een interbestuurlijke aanpak op regionaal niveau te realiseren waar centrale en lokale overheden samen maatschappelijke vraagstukken aanpakken.

Onze centrale onderzoeksvragen zijn de volgende:

- Welke inhoudelijke doelstellingen staan er binnen de programma's centraal?
- Hoe wordt de governance hierbij concreet gestalte gegeven?
- Welke actoren (publiek en privaat) spelen welke rollen en nemen welke posities in?
- Welke resultaten levert de aanpak wel of niet op en waarom (niet)?
- Met welke vraagstukken worden beide modellen geconfronteerd?
- Welke lessen kunnen we hieruit trekken voor de Vlaamse interbestuurlijke samenwerkingspraktijk?

Om een systematische vergelijkende analyse van beide cases te kunnen uitvoeren, hanteren we een gezamenlijke vraagstelling en conceptueel raamwerk voor beide programma's. Daartoe ontwikkelen we als eerste een theoretisch kader aan de hand waarvan we vervolgens de verschillende deelaspecten van de ontwikkelde samenwerkingspraktijken zullen ontleden. We belichten daarbij een aantal dimensies die het mogelijk maken om de Vlaamse samenwerkingspraktijk ten aanzien hiervan te situeren en in een breder perspectief te plaatsen, waarbij we o.a. aandacht besteden aan het wettelijke en organisatorische kader waarbinnen deze cases werken, hoe de procesvoering concreet in zijn werk gaat, hoe er capaciteit en middelen doorheen de samenwerkingsverbanden worden gemobiliseerd en op welke manier aspecten van governance worden vormgegeven.

In een tweede deel koppelen we de leerpunten en inzichten die onze twee casebesprekingen opleverden terug naar de Vlaamse context. We staan daarbij stil bij de aanknopingspunten die onze analyse biedt om te reflecteren op de huidige staat van de Vlaamse interbestuurlijke samenwerking en onderzoeken op welke wijze de weerhouden inzichten zich verhouden tot reeds bestaande praktijken die we in Vlaanderen binnen diverse projecten en programma's hierrond kunnen aantreffen.



2 CONCEPTUEEL KADER

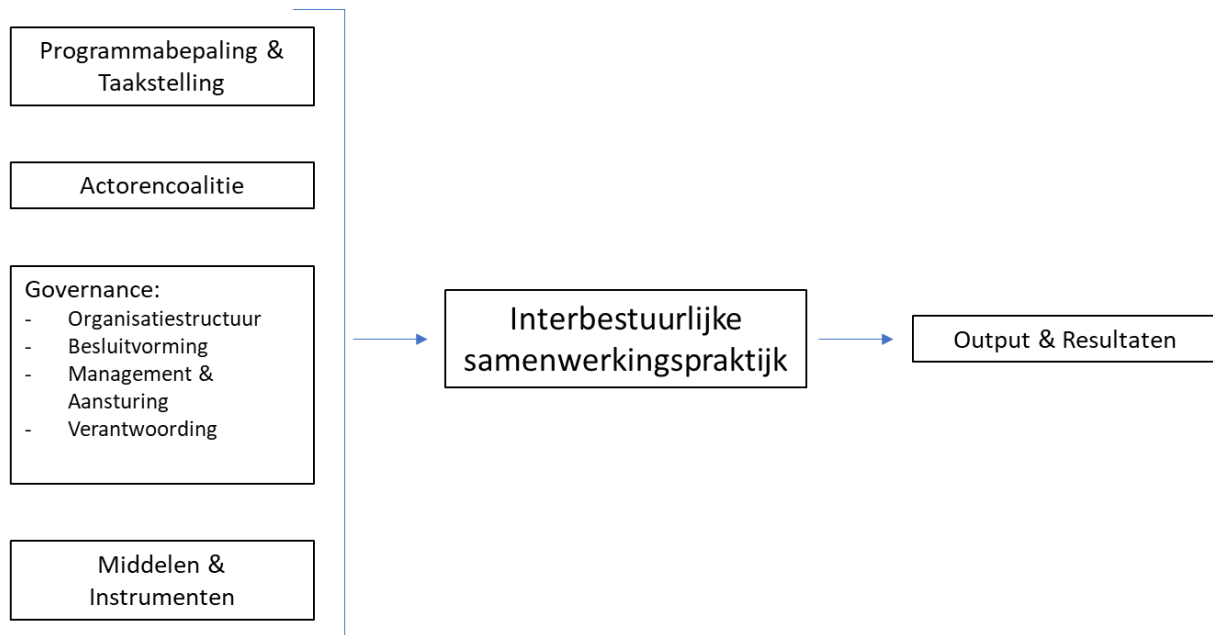
Voor de opbouw van het gehanteerde theoretische kader baseren we ons op een synthese van conceptuele bouwstenen die we aantreffen binnen bestaand onderzoek rond gebiedsgerichte en project- en programmagerichte samenwerking in Vlaanderen (Voets & De Rynck 2017; Terry et al., 2018; Dockx & Verhoest 2020). We combineren daarbij verschillende inhoudelijke componenten en aspecten die we vanuit dit studiemateriaal weerhouden om zo tot een eigen conceptueel raamwerk te komen dat ons in staat stelt om relevante eigenschappen van de geselecteerde casussen systematisch te kunnen ontleden.

Als eerste bouwen we voor ons conceptueel kader verder op het inhoudelijke model dat werd ontwikkeld door Voets & De Rynck (2017) voor het benaderen van gebiedsgerichte samenwerkingspraktijken in Vlaanderen. Een samenwerkingspraktijk wordt hier beschouwd als het samenspel en de verhouding van een reeks inhoudelijke elementen die op elkaar inwerken, zijnde (1) de actoren die in een bepaald gebied of setting actief zijn, (2) de instrumenten die daarbij ingezet worden, (3) de wijze waarop een samenwerkingspraktijk gemanaged wordt en (4) de resultaten en output waartoe een samenwerkingspraktijk dan concreet leidt. Het ontwikkelde kader van Voets & De Rynck (2017) verschaft reeds inzicht in enkele basale bouwstenen die binnen een samenwerkingspraktijk van belang zijn, maar besteedt slechts beperkt aandacht aan de wijze waarop keuzes op het vlak van procesvoering een impact kunnen uitoefenen. Hiervoor biedt het onderzoek van Terry et al. (2018) bijkomende handvaten, waarbij volgende procesgerelateerde aspecten binnen het ontwikkelde conceptuele kader aan bod komen: (1) de manier waarop de programmabepaling & doelstellingen binnen een samenwerkingspraktijk tot stand komen, (2) het vormgeven van de besluitvorming en organisatiestructuur binnen een samenwerkingsverband en (3) de wijze waarop middelen en kennisopbouw binnen een verband worden gemobiliseerd en verdeeld.

Als aanvulling op de reeds gesitueerde concepten en kaders willen we doorheen onze analyse ook voldoende stilstaan bij de wijze waarop context-, organisatie- en gedragsfactoren een invloed uitoefenen op het functioneren van interbestuurlijke samenwerkingspraktijken. Dockx en Verhoest (2020) reiken vanuit hun onderzoek hiertoe kritische succes- en faalfactoren aan voor interorganisationele samenwerkingsverbanden die worden gesynthetiseerd aan de hand van vier thematische aspecten. Het gaat daarbij specifiek om (1) de wijze waarop de governance binnen een samenwerkingspraktijk concreet vorm krijgt, (2) de manier waarop de middelen en capaciteit intern zijn verdeeld en hoe er sturingsinstrumenten worden ingezet, (3) de keuzes die er worden gemaakt in de organisatievorm om tot coördinatie te komen en (4) de verantwoordingspraktijken die er binnen een samenwerkingsverband ontwikkeld worden.

We synthetiseren en integreren de weerhouden concepten uit de geraadpleegde literatuur tot onderstaand analytisch kader dat zal gebruikt worden als conceptueel raamwerk voor de bespreking van de twee casussen van interbestuurlijke samenwerking in dit onderzoek.





Figuur 1: Het ontwikkelde conceptuele raamwerk

3 METHODOLOGIE

Voor de dataverzameling wordt er in dit onderzoek gebruik gemaakt van twee verschillende methoden: documentenanalyse en semigestructureerde interviews.

De documentanalyse kwam tot stand via een deskresearch van officiële documenten van betrokken overheidsinstanties, relevante informatie van op overheidswebsites, bestaand studie- en evaluatiemateriaal, alsook werden relevante wetgeving en juridische bronnen voor beide cases geïnventariseerd en geanalyseerd. In het geval van de case 'Regio Deals' had deze inventarisatie betrekking op de Kamerbrieven die omtrent de aanpak van het beleidsprogramma op Rijkniveau werden uitgegeven, de voortgangsrapportages van de eigenlijke Regio Deals zelf, tussentijds evaluatieonderzoek naar de gehanteerde systematiek in het programma, alsook op de publicaties die de verschillende ondersteunende onderzoeksprogramma's naar de Regio Deals tot dusver opleverden. Voor de case 'agglomeratieprogramma's' werden de beschikbare federale richtlijnen & bepalingen omtrent de opmaak van agglomeratieprogramma's verzameld, relevante secundaire bronnen binnen de vakliteratuur geraadpleegd, naast ook de beschikbare evaluatierapporten die zowel vanuit lokale als centrale instanties na verschillende generaties van programma's tot dusver werden opgemaakt.

Naast een documentanalyse werden er ook semigestructureerde interviews voor beide cases afgenomen. Daarvoor werd er gebruik gemaakt van een topiclijst in de vorm van uitgeschreven vragen. Deze semigestructureerde opzet gaf de mogelijkheid aan respondenten om ook aandacht te besteden aan aspecten die niet in de vragenlijst werden opgenomen of die hierbinnen pas later aan bod kwamen, waardoor de interviews op een organische wijze tot stand konden komen. De samenstelling van de vragenlijst bouwde daarbij verder op de dimensies van het ontwikkelde conceptuele kader en behandelde daarbij ook additionele aspecten van de samenwerkingspraktijk die niet of op onvoldoende wijze op basis van de documentanalyse in beeld konden gebracht worden. Er werden in totaal 8 interviews afgenomen, waarvan 5 voor de case 'Regio Deals' en 3 voor de case 'agglomeratieprogramma's'. Een overzicht van de geïnterviewde personen kan teruggevonden worden in de tabel in bijlage. Er werden voor de beide casussen medewerkers geïnterviewd vanuit

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

Regio Deals in het regeerakkoord, waarin de regering stelt regionale kansen te willen benutten door nauwe samenwerking met de regio's te voorzien door het sluiten van 'deals' met decentrale overheden (Vertrouwen in de toekomst 2017-2022). Hiervoor werd er in de kabinetsperiode €950 miljoen gereserveerd in een Regio Envelop voor de aanpak van regionale knelpunten. Op basis van de bereikte politieke overeenkomst werd er daarbij beslist om in een eerste tranche met 6 vooraf door het Rijk bepaalde opgaven te werken en vervolgens twee vervolgtranches te voorzien die tot stand kwamen via een bottom-up proces op basis van ervaringen uit de praktijk.

Door middel van Regio Deals pakken het Rijk, regionale overheden, bedrijven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties gezamenlijk dus regionale opgaven aan. Het Rijk wil samen met (publieke en private) partners regionaal een geïntegreerde aanpak bewerkstelligen voor economische, sociale en ecologische opgaven die in de regio spelen. Het gaat hierbij dus om uiteenlopende opgaven, zoals het verzilveren van de groeipotenties van regio's, het wegwerken van sociaaleconomische achterstanden, het faciliteren van transitie, of het verbeteren van de fysieke leefomgeving, waarbij partijen zich gezamenlijk engageren om aan nieuwe, concrete oplossingen te werken (Schouten 2019b). In de Regio Deals staan opgaven centraal die kenmerkend zijn voor de regio en die meervoudig zijn van aard.

Het Rijk kiest met partners in de regio voor een gezamenlijke integrale aanpak van economische, sociale en ecologische opgaven die per regio aan de orde zijn. Men zet daarbij in op het aanpakken van regionale opgaven vanuit het perspectief om de brede welvaart in Nederland te versterken (Schouten 2018). Brede Welvaart is een maatstaf die wordt gebruikt om welvaart te meten, vanuit de gedachte dat welvaart over meer gaat dan economie. Brede Welvaart gaat naast economische groei onder andere over gezondheid, welbevinden, de kwaliteit van natuur en milieu, opleidingsniveau en vertrouwen in politiek en bestuur. Concreet wordt er door het Planbureau voor de Leefomgeving aan brede welvaart de volgende (opvallend ruime) invulling gegeven: *“Brede welvaart gaat in essentie over het welzijn van mensen, en de mate waarin dat welzijnsniveau ook in de toekomst kan worden behouden. Het omvat alles wat mensen van waarde vinden voor het leiden van een goed leven. Naast economische factoren, zoals inkomen, hangt dit ook af van niet-economische factoren zoals hun gezondheid, toegang tot voorzieningen, de natuurlijke omgeving waarin mensen leven en hoe tevreden mensen zijn over hun leven”* (PBL 2020, p.15).

Naast economische aspecten wordt brede welvaart dus ook gerelateerd aan de ecologische en sociaal-maatschappelijke aspecten die specifiek op het niveau van regio's zichtbaar worden. In relatie tot brede welvaart worden de verschillende regionale opgaven die spelen in drie ideaaltypen opgedeeld (Schouten 2019c). Als eerste kunnen regio's voor de opgave staan om groeipotenties ten aanzien van welvaart te verzilveren. Bij dit soort opgaven staan naast de inzet op kennis, innovatie en ondernemerschap ook in toenemende mate de aanwezigheid en nabijheid van hoogwaardige voorzieningen centraal die cruciaal zijn voor de ontwikkeling van een gebied. Ten tweede kunnen regio's voor de opgave staan om de kwaliteit van leven, of de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren. In dat geval treden thema's zoals onderwijs, werk, kwaliteit van wonen, veiligheid, milieu en gelijke kansen sterk op de voorgrond. Als derde kunnen regio's voor de opgave staan om nieuwe perspectieven te bieden aan burgers en bedrijven. In dat geval gaat het om regio's waarbij er een transitie aan de orde is, bijvoorbeeld vanwege krimp of een relatief verouderde economische structuur. Hier leeft er dan een behoefte aan nieuwe verdienmodellen voor burgers en bedrijven en het op peil houden van het economisch, natuurlijk, menselijk en sociaal kapitaal in een regio (Raspe et al., 2019).

Brede welvaart gaat dus niet over één kwaliteit, maar om een complex samenspel waar verschillende factoren deel van uitmaken (Wetering et al., 2020). Economische ontwikkeling is bijvoorbeeld zowel afhankelijk van het regionale vestigingsklimaat en de arbeidsmarkt, alsook van de agglomeratiestructuur en de ligging van een regio. De ecologische kwaliteit hangt verder samen met

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

activiteiten van burgers en bedrijven in de regio, natuur en landschap. De kwaliteit van leven in een regio wordt sterk beïnvloed door de kwaliteit van wonen, zorg, onderwijs en veiligheid. Economische, ecologische en sociale kwaliteit bepalen dus samen voor een belangrijk deel het welzijn van mensen. In de regio komen al deze thema's samen, waardoor de regionale opgave dus per definitie meervoudig is. Respondenten merken in dit verband op dat er in de praktijk sprake was van een zekere evolutie inzake de opgaven overheen de verschillende tranches van Regio Deals. Waar er in de beginperiode sprake was van verschillende Deals die hoofdzakelijk ingingen op slechts een van de dimensies van brede welvaart, merkt men op dat er in de vervolgotranches op hoofdlijnen meer integrale opgaves werden ontwikkeld. Zo verbreedde bv. in Parkstad Limburg de regionale agenda onder impuls van de Regio Deal tot een meervoudige opgave, waarbij de initiële focus op ruimtelijk-economische uitdagingen werd aangevuld met een spoor dat focust op het verbeteren van de sociaal-fysieke leefbaarheid in de regio (Kamerbrief RD Parkstad Limburg). Deze verbreding van opgaven wordt in verband gebracht met de ondersteuning en bilaterale contacten die vanuit het Rijk naar de regio's toe hebben plaatsgevonden. Ook wordt het belang van de wetenschappelijke ondersteuning die door het PBL werd geboden rond het concretiseren van brede welvaart beklemtoond, die hielp om de samenhang tussen economische, ecologische en sociale factoren sterker centraal te zetten.

Het initiatief voor een eerste voorstel tot Regio Deal komt van de regionale partners (publieke en private partijen), waarna vervolgens de opgave in samenwerking tussen Rijk en regio wordt uitgewerkt. De gehanteerde regionale afbakening verwijst daarbij niet naar een vaststaande geografische of bestuurlijk-administratieve eenheid, maar omvat het gebied dat partijen zelf als de meest passende schaal verkiezen om tot oplossingen te komen (Schouten 2018). Het kan dus zowel gaan om bestaande als nieuwe regionale coalities en een Regio Deal kan dus ook betrekking hebben op het verder verbeteren van de bestaande regionale samenwerking tussen partijen. Wel streeft men ernaar dat voorstellen zowel in tijd als regionale spreiding geen overlap vertonen en dat bestuurlijke drukte wordt voorkomen. Het valt daarbij op dat er een grote variatie in opgaven en coalities vast te stellen is overheen de Deals, waarbij ook het schaalniveau sterk verschilt. Sommige Deals zijn daarbij louter gericht op het grondgebied van één gemeente, waarbij bv. het verbeteren van de leefkwaliteit van bepaalde wijken centraal staat, zoals in Rotterdam-Zuid. In andere gevallen hebben de opgaves van Deals betrekking op een gebied dat zich over meerdere provincies uitstrekt, zoals bv. in de Deal Bodemdaling Groene hart of Natuurinclusieve landbouw.

Binnen het Regio Deal Governance Lab werd er een setting gecreëerd waarin regio's en het Rijk aan de hand van concrete cases van elkaar kunnen leren en samen kunnen nagaan welke sturingsinstrumenten er best ontwikkeld worden om Regio Deals uit te voeren. Hier werd het inzicht opgedaan dat Regio Deals best een economische, sociale & ecologische visie presenteren die verbindend is, en die perspectief biedt op langere termijn (RD Governance Lab 2020). Idealiter wordt er een visie ontwikkeld die ingaat op wat partijen met verschillende belangen bindt in de regio, waarbij er een middenweg gevonden moet worden tussen integraliteit op het niveau van het programma en specificiteit op het niveau van projecten. Ook onderstreept men hier het belang van een heldere communicatie naar stakeholders toe, inclusief bedrijven en burgers om realistische verwachtingen te creëren over uitkomsten op de korte en lange termijn.

4.1.2 Uitwerking: hoe krijgt het programma concreet gestalte?

Voorafgaand aan het sluiten van een Regio Deal vindt er een proces van dealmaking plaats. De voorstellen vanuit de regio's vormen daarbij een belangrijke aanzet voor de Deals. De verdere uitwerking van de opgave, ambitie, doelen en aanpak vindt vervolgens plaats in overleg tussen de regionale partijen, het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en de betrokken vakdepartementen, om zo gezamenlijk toe te werken naar een Regio Deal. Voor de inzet van middelen uit de Regio Envelop wordt de Regio Deal en de uitvoering ervan beoordeeld door het Rijk (in eerste instantie het ministerie van LNV) op basis van doelmatigheid en doeltreffendheid. Hiervoor wordt er



4. Organisatorische aspecten

a. Is er voldoende organisatorisch vermogen (mensen en middelen) voor realisatie in 2020-2022?

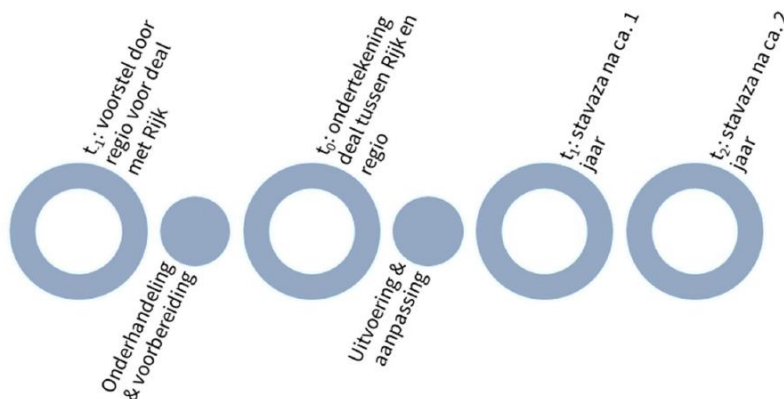
b. Is er sprake van een bestaande regionale agenda, visie of programma (etc.)?

c. Op welke manier is aangegeven hoe de regionale governance wordt ingevuld? Is er bijvoorbeeld sprake van PPS/triple-helix samenwerking? Is er al sprake van een bestaande governance-structuur of moet deze met het sluiten van een eventuele Regio Deal nog worden vormgegeven?

Figuur 2: Aanpak derde tranche Regio Deals (Schouten 2019a, p. 4-5)

Op basis van dit ontwikkelde kader wordt er vervolgens een analyse uitgevoerd op ambtelijk Rijksniveau waarin voorstellen met elkaar konden worden vergeleken. De coördinatie voor dit proces ligt bij het ministerie van LNV, in overleg met BZK. Daarnaast leveren ook de andere inhoudelijk betrokken departementen in de praktijk een bijdrage in de toepassing van het afwegingskader. Op basis van deze ambtelijke analyse wordt een selectie van de voorstellen aan het kabinet voorgelegd, waarbij uiteindelijk de minister van LNV, in overleg met de minister van BZK, de definitieve selectie maakt. Op basis van deze selectie worden de regionale partijen vervolgens uitgenodigd om tot een uitwerking van Regio Deal te komen. Vanuit het ministerie van LNV wordt er voor elke regio daarbij een dealmaker aangesteld die fungeert als een vertegenwoordiger vanuit het Rijk. Vervolgens worden er tussen alle betrokken partijen doorheen een dealmakingproces vanuit Rijk en regio afspraken gemaakt over de inhoud, omvang en financiering van de deal. Dit dealmakingproces leidt uiteindelijk tot de formele ondertekening van de Regio Deal in de vorm van een convenant dat door de minister en een of meerdere regiopartners wordt afgesloten.¹

Onderstaande figuur geeft de verschillende stappen in het proces van dealmaking schematisch weer.



Figuur 3: Procesaanpak van dealmaking (RD Governance Lab Jaarrapportage 2020, p.13)

In drie tranches is het Rijk met een aantal regio's aan de hand van dit proces gekomen tot het vormgeven van definitieve Regio Deals (tranche 1, 2 of 3). We geven hieronder een beknopt overzicht van de deals binnen de drie tranches:

Eerste tranche: In het regeerakkoord 2017-2021 “Vertrouwen in de Toekomst” werden zes regionale opgaven benoemd: Brainport Eindhoven, Zeeland, Rotterdam-Zuid, ESTEC, BES Eilanden en Nucleaire problematiek. Er is door het Rijk in deze tranche maximaal 482 miljoen euro beschikbaar gesteld. De

¹ De intenties die verwoord worden in een convenant zijn daarbij niet juridisch afdwingbaar, maar het convenant betreft wel een rechtsgeldig document. Met name voor de uitkering van rijksbijdragen die ter beschikking worden gesteld gelden er nadere financiële voorwaarden die wel afdwingbaar zijn en bv. kunnen leiden tot de terugvordering van Rijksbijdragen bij de onrechtmatige besteding hiervan (J. Wijnstok, persoonlijke communicatie, 24 februari 2022).

eerste tranche bestond dus uit de zes regionale opgaven die reeds in het regeerakkoord waren benoemd. Er was daarbij dus geen mogelijkheid voor inschrijving vanuit andere regio's.

Tweede tranche: De tweede tranche, met daarin 215 miljoen euro beschikbaar, werd medio 2018 opengesteld voor voorstellen vanuit de regio. Van de 88 aanmeldingen werden 12 voorstellen geselecteerd die het Rijk en de regio samen uitwerken tot een deal. In juli 2019 werden 10 van de 12 deals gesloten (Midden- en West-Brabant, Den Haag-Zuidwest, het Groene Hart, Noord-Nederland, de Achterhoek, Zuid- en Oost-Drenthe, Parkstad Limburg, Twente, Noordelijk Flevoland en Foodvalley) en de laatste twee deals (Zaan-IJ en Noordoost Fryslân/Holwerd aan Zee) zijn in de tweede helft van 2019 gesloten. Het dealmakingproces heeft voor de meeste deals dus ruim een half jaar geduurd.

Derde tranche: In het najaar van 2019 ging de derde tranche open waarin 180 miljoen euro beschikbaar werd gesteld. Er zijn 26 voorstellen vanuit regio's ingediend, goed voor een bedrag van 474 miljoen euro. Van deze 26 voorstellen zijn 14 voorstellen geselecteerd om uit te werken tot een deal: Zuidoost-Friesland, Groningen Noord, Oost-Groningen, Zwolle, Veluwe, Rivierenland, Cleantech, Noordoost-Brabant, Noord Limburg, Zeeuws-Vlaanderen, Drechtsteden, Zuid-Hollandse Delta, Regio Utrecht: Overvecht, Batau en Vollenhove en Kop van Noord-Holland.

De ervaringen in het dealmakingproces met de tweede tranche Deals zijn op ambtelijk niveau gebruikt als insteek voor het doorvoeren van enkele aanpassingen aan het afwegingskader voor de derde tranche Regio Deals. We vatten de belangrijkste bevindingen en leerpunten die uit de evaluatie van de 2^{de} tranche Deals naar voren kwamen hieronder beknopt samen (o.b.v. Lysias 2020):

- De concepten brede welvaart en integraliteit kregen een scherpere invulling en werden verder geoperationaliseerd;
- Er wordt gevraagd om de regionale opgave voldoende te onderbouwen aan de hand van objectieve cijfers en onderzoeksrapporten;
- Er wordt verduidelijkt dat de cofinanciering afkomstig dient te zijn van publieke partijen en niet van (semi-)private partijen;
- Er dient meer aandacht te gaan naar structurele financiering, bestaande regionale programma's en naar de verhouding van het gevraagde bedrag tot de opgave.

Uit de evaluatie blijkt verder dat de totstandkomingsfase van de Regio Deals door de regionale partijen als positief wordt ervaren (Lysias 2020). Er is sprake van een constructieve dialoog met het Rijk waarbij er mee wordt gedacht naar oplossingen via korte lijnen en wederkerige feedback. Wel werden de gedetailleerde eisen die aan de bestedingsplannen werden gesteld regionaal als een pijnpunt ervaren en bleek de verantwoordingslast die de inzet van financiële instrumenten door het Rijk tot gevolg had bij momenten problematisch (RD Governance Lab 2020). Met name de verantwoordingsverplichtingen die de gehanteerde financiële instrumenten met zich meebrachten werden regionaal als enigszins contradictoir ervaren met de uitgangspunten rond de gelijkwaardigheid van overheden die in het interbestuurlijke programma werden geformuleerd.

Regionale gesprekspartners waardeerden verder dat het Rijk de Regio Deal opgave als regio specifiek erkent en uitten zich tevreden over de capaciteit en inhoudelijke kennis van de dealmakers van het Rijk die beschikbaar was doorheen de procesvoering om op basis van gelijkwaardigheid tot betere oplossingen te komen. Een pijnpunt bleek echter dat voor de uitvoering vaak de integrale, beleidsdomeinoverschrijdende agenda in deelprojecten per departement moest worden opgeknipt om andere departementen dan LNV of BZK te kunnen betrekken. Het geïntegreerd werken bleek dus geen breed gedragen werkwijze te zijn binnen het Rijk en wordt als deels afhankelijk van betrokken personen binnen departementen ervaren (ROB 2021). Daarnaast bleek ook dat de onderlinge rolverdeling bij aanvang soms onvoldoende werd uitgeklaard waardoor de verwachtingen van het proces niet altijd werden ingelost.



zeker in de derde tranche, waarbij men heeft geprobeerd om verbinding te maken, op inhoud, proces én relatie, hetgeen als positief wordt ervaren. Wel lijkt er nog marge voor verbetering waar het gaat om de betrokkenheid en zeker het leiderschap vanuit andere ministeries (ROB 2021). De dealmakers vanuit LNV en BZK nemen tussen Rijk en regio dus een centrale positie in en hebben de taak om verbindingen te leggen, hetgeen bepaalde competenties vraagt om deze rol goed te kunnen vervullen. Dealmakers hebben daarnaast echter ook de juiste mensen binnen andere departementen nodig. Het blijkt geen evidentie voor de dealmakers om de juiste mensen binnen departementen te vinden en mee te nemen naar de regio. Dit hangt ook samen met het feit dat ondanks de centrale rol het niet altijd helder is wat de taakomschrijving en het mandaat van de dealmaker juist is (RD Governance Lab 2021).

Men stelt vast dat de Regio Deals binnen de Rijksoverheid aanleiding geven tot het wijzigen van de onderlinge verhoudingen tussen ministeries. Dit leidde enerzijds tot nieuwe soorten afspraken tussen betrokken actoren en een herwaardering van samenwerking tussen verschillende partijen, wat tot een verrijking van probleemdefinities en oplossingsrichtingen heeft geleid (Lysias 2020). Anderzijds bracht dit ook onduidelijkheden omtrent rollen en verantwoordelijkheden met zich mee. Zo namen een aantal departementen een eerder proactieve houding op in het proces, bv. door regio's te tippen en uit te nodigen om met een voorstel te komen. Andere departementen kozen een meer neutrale en afwachter houding. Op basis van deze verschillen in strategieën en gedrag wordt door de regio's een niet-eenduidige rolinvulling en betrokkenheid van de kant van het Rijk ervaren (RD Governance Lab 2020). Regio's geven daarbij aan dat het gezien de gewenste integraliteit van voorstellen van belang is dat departementen in meer gelijke mate betrokken worden.

Een ander voorbeeld van een frictie die ontstond op Rijksniveau houdt verband met de bezwaren die de Algemene Rekenkamer aantekende in de verantwoording van rijksmiddelen binnen het Regio Deal-programma. De uitbetaling van rijksmiddelen aan decentrale overheden gebeurde in eerste instantie via een decentralisatie-uitkering. De Algemene Rekenkamer beoordeelde dit echter als onrechtmatig (Algemene Rekenkamer 2019; 2020), gezien het gebruik van dit type uitkering vereist dat decentrale overheden beleids- en bestedingsvrijheid hebben over deze middelen. De tweede en derde tranche aan Regio Deals werden echter geselecteerd op basis van een competitieve uitvraag, waarbij de decentrale overheden vooraf moesten aangeven hoe zij de middelen zouden gaan besteden en hoe dit samenhangt met de beleidsintenties van het Rijk. Voor de derde tranche Regio Deals is daarom besloten om rijksmiddelen uit te keren als specifieke uitkering, waaraan het Rijk wel voorwaarden mag verbinden. Daardoor moeten de decentrale overheden dan wel verantwoording afleggen aan het Rijk over het gebruik van deze middelen, hetgeen volgens regionale actoren enigszins conflicteert met de uitgangspunten rond de gelijkwaardigheid van overheden die in het programma geformuleerd werden (ROB 2021).

4.1.4 Rol & positie van lokale besturen & maatschappelijke spelers

In de Regio Deals werken het Rijk en decentrale overheden gezamenlijk aan het aanpakken van regionale opgaven. Decentrale overheden vervullen daarbij een belangrijke rol bij de beleidsvorming en uitvoering van de Regio Deals. Volgens Evenhuis et al. (2020) sluit dit aan bij een algemenere trend het laatste decennium om gemeenten en provincies meer verantwoordelijkheden te geven voor bepaalde beleidsopgaven en taken. Er is daarbij sprake van een omslag in bestuurlijke filosofie die uiteindelijk heeft geresulteerd in een meer gebiedsgerichte en opgavegerichte werkwijze, met overheidslagen die nauw samenwerken om zo tot een meer integrale aanpak te komen die in Nederland in toenemende mate gehanteerd wordt binnen het openbaar bestuur (Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen 2020). In vergelijking met eerder regionaal ontwikkelingsbeleid kennen de Regio Deals een andere rolverdeling tussen het Rijk en decentrale overheden. Decentrale overheden hebben een meer leidende rol in het vaststellen van de opgave en het uitwerken van het beleidsprogramma. Als onderdeel van deze gezamenlijke aanpak wordt het



overeengekomen beleidsprogramma gemeenschappelijk bekostigd: de financiële bijdrage vanuit het Rijk wordt gematcht met een financiële bijdrage van minimaal dezelfde omvang van de betrokken regionale overheden.

Het engagement van alle betrokken partijen vormt dus een belangrijk gegeven bij de Regio Deals. Dit komt nadrukkelijk tot uiting in de randvoorwaarde van cofinanciering door de regio en heeft directe implicaties voor de mogelijke omvang van de uiteindelijke financiële bijdrage uit de Regio Envelop (Schouten 2018). De bijdrage uit de Regio Envelop krijgt vorm via een uitkering uit het Gemeente- of Provinciefonds, waarbij er bij het ontwikkelen van voorstellen rekening gehouden wordt met een bandbreedte. De bijdrage uit de Regio Envelop heeft een omvang van minimaal 5 miljoen € en maximaal 40 miljoen € per deal. In het totaal zijn er 32 deals aangekondigd, waarbij er in het totaal zo'n 950 miljoen euro aan de regio's is toegezegd (Schouten 2019c). Daar staat dus minimaal een gelijk bedrag aan publieke cofinanciering tegenover. In heel wat deals wordt er, naast de in de deal afgesproken lokale cofinanciering, ook echter vanuit private partijen en instellingen een aanzienlijke bijdrage voorzien om de uiteindelijke doelstellingen te bereiken. In bv. Midden- en West-Brabant overschrijdt het bedrag aan totale cofinanciering de minimale eis bijvoorbeeld sterk, aan cofinanciering is daar 120 miljoen euro toegezegd. Ook in andere regio's zoals Foodvalley is de omvang van de toegezegde cofinanciering groter dan de minimale eis.

Bij elke Regio Deal wordt er binnen de regio verder een kassier aangewezen. Deze rol kan zowel door een betrokken gemeente als provinciebestuur in de Deal worden opgenomen. Deze kassier ontvangt de Rijksbijdrage en zet deze gelden uit naar de andere partijen die bij de Deal betrokken zijn en de uitvoering van projecten op zich nemen. Daarnaast ontvangt de kassier ook de beschikking over het bedrag van Rijksbijdrage, de verdeling van middelen over de verschillende pijlers en de voorwaarden die gelden voor het rechtmatig besteden van Rijksmiddelen. De kassier dient ook financiële verantwoording af te leggen naar het Rijk toe, waarbij medeoverheden hun bestedingen jaarlijks verantwoorden aan de kassier via een financieel verantwoordingssysteem van het ministerie van BZK.² De uitvoering van projecten gebeurt verder voor rekening en risico van de besturen die een project hebben ingediend. Eventuele tekorten die daarbij gedurende de uitvoering zouden kunnen ontstaan zijn voor rekening van de lokale partijen, gezien zij geheel verantwoordelijk zijn voor de cofinanciering van een project.

Er wordt vastgesteld dat in veel regio's de Regio Deals hebben geleid tot de totstandkoming van nieuwe partnerschappen, waardoor de beschikbare middelen, menskracht, informatie en expertise voor de uitvoering van programma's is toegenomen (RD Governance Lab 2021). We merken daarbij op dat de keuze vanuit het Rijk om niet vooraf te sturen op de samenstelling van de regionale coalities in de praktijk tot erg diverse regionale constellaties heeft geleid, hetgeen zich bv. vertaalt in een wisselende betrokkenheid van de provinciebesturen overheen de deals. Ook zien we dat de regionale coördinatie daarbij door verschillende instanties per Deal wordt opgenomen, waarbij programmamanagers bv. soms afkomstig zijn van bij gemeentes, dan weer van bij het betrokken provinciebestuur.

Binnen het Governance Lab wordt de basisvorm van governance die binnen elke Regio Deal kan aangetroffen worden als tweeledig omschreven, zijnde enerzijds bestaande uit een overlegtafel Rijk-regio en anderzijds uit een regiegroep of kernteam (RD Governance Lab 2021). Binnen de overlegtafel Rijk-regio worden de doelen bepaald die binnen de Regio Deal behaald moeten worden, wordt er advies gegeven omtrent de uitvoeringstructuren die worden ingericht en bepaalt men op welke wijze de terugkoppeling en monitoring tot stand komt. De concrete samenstelling van deze overlegtafel wordt daarbij vastgelegd in de ondertekende dealtekst tussen Rijk en regio. Als tweede kennen alle

² Bron: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0043272/2020-03-17>



Regio Deals een kernteam of regiegroep die aansturing geeft aan de uitvoering van de deal. Daarbij wordt er in bepaalde gevallen ook gebruik gemaakt van een adviesgroep dat het kernteam bijstaat inzake de inrichting van de deal en de afweging in welke projecten er worden uitgevoerd.

Ondanks deze geschetste basisorganisatie merken we echter op dat de concrete invulling van governance structuren tussen de regio's op verschillende punten van elkaar verschilt. In sommige regio's was er namelijk reeds sprake van arrangementen die ontwikkeld waren waar de Regio Deals op konden verder bouwen (RD Governance Lab 2020). In deze casussen vormden reeds bestaande samenwerkingsverbanden dan ook de basis voor welke actoren betrokken werden (Van Broekhoven et al., 2022). In bv. regio's zoals Eindhoven, Twente en Achterhoek werden de bestaande reeds ontwikkelde triple helix boards en stichtingen gebruikt als verantwoordelijke organen voor de uitvoering en aansturing van de Regio Deals. De deals konden in deze gevallen vaak sneller tot stand konden komen en hadden tot gevolg dat hier heel wat bestaande regionale programma's hoofdzakelijk een (bijkomende) financiële impuls lijken te hebben gekregen. In andere regio's waren deze arrangementen niet voorhanden en dienden er voor het ontwikkelen van de Regio Deal nieuwe structuren worden opgericht. Ook zagen een aantal regio's het als een uitdaging om de bestaande governance structuren in de regio te verzoenen met de vereisten die een Regio Deal op dit vlak stelt aan de governance (RD Governance Lab 2020).

Casus: Regio Deal Achterhoek

Binnen de Regio Deal Achterhoek werd de verdere ontwikkeling van het bestaande triple helix samenwerkingsmodel als een van de pijlers in de deal opgenomen . Het ontwikkelde governance model hier bestaat uit een Achterhoek Raad, Achterhoek Board en zes Thematafels, waarbinnen ondernemers, maatschappelijke organisaties en de overheid onder regie van de Regio Achterhoek samenwerken³.

Gemeenteraadsleden nemen een prominente en proactieve rol op in de ontwikkelde samenwerking in de Achterhoek. In de Achterhoek Raad hebben alle fracties van de zeven gemeenten een vertegenwoordiger afgevaardigd en geeft men in een vroeg stadium richting aan visie, begrotingen en plannen. Binnen de Achterhoek Board richt men zich vervolgens op de visie en uitvoering van de ruimtelijk-economische agenda 'Visie 2030', bereidt men de inzet van middelen voor en bewaakt men de vooruitgang hiervan. De Board is daarbij samengesteld uit vertegenwoordigers die worden voorgedragen vanuit ondernemerszijde, maatschappelijke organisaties en overheden. Deze Board laat zich daarbij op zijn beurt inhoudelijk voeden door zes thematafels. Deze thematafels werken aan het initiëren en uitvoeren van projecten om de Visie 2030 te realiseren en omvatten volgende thema's: Smart Werken & Innovatie, Onderwijs & Arbeidsmarkt, Wonen en Vastgoed, Mobiliteit & Bereikbaarheid en Circulaire Economie & Energietransitie en de Gezondste Regio.

Ten slotte neemt de Regio Achterhoek de regierol op binnen de ontwikkelde samenwerking en zorgt deze ervoor dat de Achterhoek Visie2030, de jaarplannen en bijbehorende investeringsagenda worden opgesteld en uitgevoerd. Ze adviseert daarvoor de Board, Thematafels en Raad inzake lobby, communicatie en subsidies. De Regio Achterhoek heeft een algemeen bestuur bestaande uit de zeven burgemeesters van de deelnemende gemeenten, dat uit zijn midden een dagelijks bestuur (DB) kiest bestaande uit drie leden, de voorzitter inbegrepen. Het algemeen bestuur geldt daarbij als het formele bestuursorgaan van de intergemeentelijke samenwerking die via de Wet gemeenschappelijke regelingen tot stand komt en vervult de rol van werkgever van de organisatie Regio Achterhoek.

³ Bron: <https://8rhk.nl/regio-achterhoek/>



Tranche	Maximale Rijksbijdrage	Reeds uitbetaald	Nog beschikbaar te stellen
I	482,00	450,00	32,00
II	215,00	215,00	0,00
III	180,00	90,00	90,00
Overige	73,00	33,00	40,00
Totaal	950,00	788,00	162,00

Figuur 4: Financiële voortgang Regio Envelop begin 2021 (bedragen x € 1 mln.) (Schouten 2021, p.7)

In elke Regio Deal zijn er verder ook afspraken gemaakt over monitoring en evaluatie. Dit helpt om inzicht te krijgen in de effecten en impact van de Regio Deals en is nodig om tussentijds bij te kunnen sturen indien nodig. De resultaten van deze monitoring worden verwerkt in jaarlijkse voortgangsrapportages en een evalueatie die elke regio opstelt en deelt met het Rijk. Verantwoording en monitoring gelden daarbij primair als de verantwoordelijkheid van decentrale partners en verantwoordingsgremia (Schouten 2021). De jaarlijkse voortgangsrapportage wordt daarbij zowel gebruikt om de betrokken provinciale staten en gemeenteraden te informeren, alsook gebruikt LNV deze op zijn beurt als input voor de periodieke voortgangsrapportage van alle Regio Deals voor de Tweede Kamer. De bespreking van de voortgangsrapportages door de betrokken partijen biedt daarbij een 'natuurlijk moment' tot reflectie dat indien nodig tot bijsturing kan leiden (Verwoerd et al., 2022). Daarnaast werd er ook een regionale Monitor Brede Welvaart opgesteld. Deze monitor sluit aan bij de nationale monitor Brede Welvaart en is een eerste stap in het meten van brede welvaart op het niveau van de regio. Aan de hand van meer dan veertig indicatoren geeft deze monitor een breed en divers beeld van de staat en ontwikkeling van de regionale samenleving.

In de recente kamerbrief 'Een rijke oogst van 30 Regio Deals' wordt er vastgesteld dat de Regio Deals tot dusver tot verschillende leerervaringen hebben geleid (Schouten 2021). Ten eerste wijst men op de gecreëerde partnerschappen tussen Rijk en regio, waarbij er wordt gesteld dat deze van even grote meerwaarde zijn als de financiële impulsen die het instrument teweegbrengt. Ten tweede stelt men vast dat het tijd kost om nieuwe partnerschappen in een effectieve governance vorm te geven. Regio's geven daarbij aan behoefte te hebben aan een lange termijn samenwerking met het Rijk, waarbij er dus nood is aan partnerschappen die doorlopen ook na afloop van de Regio Deal. Ten derde wordt het concept van de brede welvaart als een werkzaam kader ervaren om tot een integrale aanpak te komen voor de complexe maatschappelijke opgaven die spelen tussen Rijk en regio. De operationalisering van het begrip brede welvaart wordt daarbij wel ervaren als een 'work in progress'. Ten slotte stelt men dat een lerende aanpak voor de Regio Deals goed aansluit bij de behoefte van regio's, waarbij er ruimte voorzien wordt voor experimenten, pilots en tussentijds bijsturen.

Vanuit een focus op de gehanteerde systematiek in de selectie van Regio Deals wordt het werken via het opgestelde afwegingskaders en de criteria ter beoordeling van de Deals als positief geëvalueerd (Lysias 2020). De Regio Deals werden daarbij niet ervaren als een klassiek subsidie instrument, maar als een traject waar Rijk en Regio op basis van gelijkwaardigheid aan tafel zitten. Er wordt daarbij wel een verschil in aanpak opgemerkt tussen de tweede en de derde tranche, waarbij betrokkenen de systematiek, samenwerking en het afwegingskader in de derde tranche als positiever ervaren. Het werken vanuit het concept brede welvaart heeft daarbij zeker geleid tot een bredere blik op opgaven, maar wordt wel nog steeds als een lastig concept ervaren om voldoende concreet te krijgen. Ook blijkt er nog steeds sprake van een verschil in aanpak en benadering tussen de verschillende Rijksdepartementen, waarbij er verschillende benaderingen richting de regio's worden genomen die soms onduidelijkheid over de rol van het Rijk tot gevolg hebben. Ten slotte wordt, in tegenstelling tot het ambtelijke selectieproces, de politiek-bestuurlijke besluiten en het bepalen van de toegekende



budgetten voor de regio's als eerder niet-transparant ervaren, hetgeen tot de nodige frustratie bij sommige regionale actoren doorheen het proces heeft geleid.

Vanuit een governance perspectief wordt er vastgesteld dat het werken met Regio Deals een nieuw instrument betrof waarbij de onderlinge verhoudingen tussen Rijk en regio doorheen onderhandelingen concreet gestalte kregen. De betrokken partijen ervaren deze herwaardering van samenwerking als een belangrijke winst van het Regio Deal instrument (RD Governance Lab 2020). Het bleek daarbij van belang dat de betrokken partijen elkaar beter leerden kennen en dezelfde taal leerden spreken, hetgeen binnen de werkzaamheden van de Regio Deal Governance Labs aan bod is kunnen komen. Er leefde met name een nood om rollen en verantwoordelijkheden binnen de Regio Deals nog verder uit te klaren, bv. omtrent de rol en het mandaat van de dealmakers. Verder wordt er ook hier het belang benadrukt dat de Regio Deals mogelijkheden bieden om te experimenteren en leerervaringen op te doen. Het feit dat regio's en Rijk hiertoe bereid zijn geweest wordt als hoopvol gezien en er weerklinkt de vraag om hier dan ook voldoende ruimte toe te bieden in het verdere vervolgtraject. Uit de Governance Labs blijkt ook dat regio's samenwerking met het Rijk belangrijk vinden en dat de Regio Deals een opmaat kunnen vormen voor langdurige samenwerking (RD Governance Lab 2021). Regio's benadrukken daarbij het belang dat de betrokkenheid van het Rijk niet ophoudt na de afloop van de Regio Deals en vragen dan ook de nodige zekerheid hieromtrent. Het gezamenlijk aanpakken van regionale opgaven betekent namelijk idealiter dat beide bestuurslagen op elkaar inzet kunnen rekenen voor de volledige duur die de aanpak van een opgave vraagt (Van Broekhoven et al., 2022).

Ten slotte leverde ook het onderzoek rond brede welvaart in regio's reeds enkele inzichten op omtrent de Regio Deal praktijk tot dusver (Weterings et al., 2020). Naast enkele reeds aangehaalde aspecten benadrukt men hier het belang van het ontwikkelen van een nauwkeurige monitoring van een regio op alle aspecten van brede welvaart. Daarbij dienen er duidelijke keuzes gemaakt te worden over hoe brede welvaart concreet wordt ingevuld en dient de afweging van verschillende belangen hierbinnen expliciet gemaakt worden, met als doel om zo tot een meer doelgericht beleid te komen. Brede welvaart bevorderen betekent namelijk niet dat alle aspecten tegelijkertijd moeten worden aangepakt, gezien voor het voeren van een effectief beleid het maken van keuzes onvermijdelijk is (Wetering et al., 2021). De Regio Deal aanpak is daarom gebaat bij een adaptieve benadering, waarbij er voor het uitvoeren van monitoring en evaluatie gewerkt wordt vanuit een beleidstheorie die de veronderstellingen van waaruit het beleid werkt expliciteert. Van belang hierbij is om hier reeds in een vroeg stadium mee te starten, voldoende capaciteit, budget en tijd hiervoor vrij te maken en ervoor te zorgen dat de Deal voldoende ruimte bieden voor bijsturing (Verwoerd et al., 2022). Door in elke beleidsfase de effectiviteit van de gehanteerde aanpak te evalueren en te monitoren, kan er namelijk meer inzicht ontstaan over wat er wel en niet werkt in de regio (Weterings et al., 2021).

4.1.6 Toekomstige vraagstukken & uitdagingen

Op basis van het beschikbare evaluatiemateriaal en de afgenomen interviews identificeren we volgende aspecten die als aandachtspunten naar voren komen in het verder vormgeven en ontwikkelen van de Regio Deal aanpak:

Als eerste wordt een nood aan duidelijke en consequente afspraken inzake de engagementen die de Rijksdepartementen maken ten aanzien van de regio's aangestipt (Lysias 2020). In de praktijk wordt er vastgesteld dat bepaalde departementen verschillende regio's anders benaderen en op diverse wijze solliciteren, waardoor er soms een schijn van willekeur ontstaat. Er lijkt dus nog een behoefte te bestaan aan sterkere engagementen en een meer Rijks brede afstemming naar de Regio Deals toe, waarbij de dynamiek zich niet louter beperkt tot slechts een handvol Rijkspartijen die daadwerkelijk bij de Deals betrokken worden.



In het verlengde daarvan blijft er een uitdaging bestaan om de prioritaire opgaven van het Rijk beter af te stemmen op de opgaven van de Regio Deals en hier de nodige transparantie rond te bieden. De link tussen Rijks- en regionale prioriteiten wordt volgens respondenten in bepaalde gevallen nog onvoldoende gelegd, waardoor deze dreigen parallel aan elkaar te lopen. Daarbij dient er ook meer transparantie geboden te worden over de mate waarin politiek-bestuurlijke motieven een rol spelen in het besluitvormingsproces. Vandaag blijken bv. de financiële engagementen vanuit het Rijk naar de regio toe als een 'black box' te worden ervaren (Lysias 2020), waar meer transparantie en een betere terugkoppeling rond tot stand zou kunnen komen.

Vanuit het Regio Deal Lab wordt het belang van het bieden van een experimenteer- en leeromgeving doorheen de Regio Deals sterk beklemtoond. Zo kunnen er ervaringen worden opgedaan met nieuwe vormen van governance met als doel om tot bestuurlijke vernieuwingen te komen. Het lijkt echter lastig en een blijvende uitdaging om hier vanuit het Rijksniveau voldoende ruimte voor te creëren. Aspecten zoals het flexibel omgaan met wetgeving en kaders blijkt omwille van tal van redenen in de praktijk vaak niet evident, waardoor de toepassing hiervan eerder beperkt dreigt te blijven. Hier lijkt dan ook een blijvende uitdaging voor de Rijksoverheid te liggen om op het vlak van kaders en instrumentarium de juiste randvoorwaarden te scheppen en voldoende flexibiliteit toe te laten om deze experimenteeromgeving daadwerkelijk in de praktijk mogelijk te maken.

In het verlengde daarvan wordt er ook gewezen op de moeizame zoektocht om een gepast juridisch instrumentarium te ontwikkelen om het gezamenlijk opnemen van opgaven mogelijk te maken. De bezwaren die de Rekenkamer aantekende naar aanleiding van de verdeling van Rijksmiddelen binnen de Regio Deals en de keuze die daaruit volgde om rijksmiddelen uit te keren via een zogenaamde specifieke uitkering i.p.v. een decentralisatie uitkering wekte in dat verband de nodige wrevel op onder regionale actoren, omwille van de verantwoordingslast die dit met zich meebracht. De Raad voor Openbaar Bestuur stelde in dit verband reeds vast dat de huidige wijze van uitkeringen niet voorziet in een bekostigingswijze die recht doet aan de wens om op basis van een gelijkwaardig partnerschap gemeenschappelijke opgaven te bekostigen en pleit voor de oprichting van een nieuwe uitkeringsvorm ter tegemoetkoming hiervan (ROB 2019, p.16). We merken wel op dat er ondertussen op Rijksniveau in dit verband wordt gewerkt aan de introductie van een nieuwe uitkeringsvorm voor Gemeenschappelijke Opgaven (UGO).⁴

Vanuit een focus op capaciteit merken we op dat er een uitdaging bestaat in het mobiliseren van voldoende staf in en rond de Regio Deals die over de nodige skills & competenties beschikken om een regiomakelaarsrol succesvol te kunnen opnemen. Ondanks de overwegend positieve evaluatie van de rol die LNV als coördinerende instantie tot dusver heeft gespeeld, lijkt dit toch de nodige uitdagingen met zich mee te brengen voor een (pas heropgericht) ministerie, bestaande uit een nieuwe ploeg van mensen met eerder beperkte ervaring op dit vlak. Ook vanuit het ministerie van BZK erkent men dat een rol als regiodealmaker een aantal specifieke competenties vereist die lang niet het volledige personeelsbestand onder de knie heeft. Het lijkt daarbij van belang om op dit vlak aan de nodige capaciteitsopbouw te werken, door bv. via coaching en opleiding de opgebouwde ervaringen en lessen uit de Regio Deals, maar ook uit andere interbestuurlijke samenwerkingspraktijken, te verspreiden onder de teams die actief zijn rond gebiedsgericht en interbestuurlijk werken op het niveau van de Rijksoverheid.

⁴ De UGO wordt daarbij specifiek ontwikkeld voor situaties waarin samenbestuur door het Rijk en andere overheden nodig is om tot maatwerkoplossingen te komen voor maatschappelijke opgaven. Het sturingsprincipe van samenbestuur zal daardoor als nieuw element in de financiële verhoudingswet worden opgenomen en onderscheidt zich daarmee van andere types uitkeringen (bv. decentralisatie- of specifieke uitkering) die uitgaan van het sturingsprincipe 'je gaat erover of niet'. Er worden drie criteria naar voren geschoven om situaties van samenbestuur af te bakenen (BZK 2019). Als eerste gaat het om samenbestuur door het Rijk en minimaal één andere overheid voor het realiseren van maatwerkoplossingen voor maatschappelijke opgaven. Ten tweede maken de betrokken overheden afspraken over de invulling van het samenbestuur en leggen deze vast in een samenwerkingsdocument. Als derde dient het samenbestuur ook democratisch gelegitimeerd te worden door de vertegenwoordigende organen van de betrokken gemeenten en provincies.



Een bijkomende uitdaging inzake capaciteitsopbouw betreft ook het eerder grote verloop in staf en personeel dat wordt ingeschakeld op het regionale niveau voor de opmaak en uitvoering van de Regio Deals, waarbij er ook in belangrijke mate beroep wordt gedaan op externe consultants. Dit levert de nodige uitdagingen op om een vorm van continuïteit in kennis en expertise te kunnen waarborgen en maakt dat de opgebouwde regionale capaciteit vanuit deze optiek een stukje kwetsbaar dreigt te blijven. Er lijkt daarbij een nood te bestaan aan manieren om de opgebouwde ervaringen en inzichten omtrent het werken via interbestuurlijke programma's voldoende te kunnen vasthouden en verspreiden doorheen diverse organisaties, om zo te vermijden dat opgebouwde kennis (deels) verloren gaat.

4.2 AGGLOMERATIEPROGRAMMA'S

We hanteren voor de casebespreking van de Zwitserse agglomeratieprogramma's dezelfde opbouw als we tot dusver gebruikten voor de analyse van de Regio Deals. Voor een goed begrip echter van de specifieke nationale context waarbinnen de agglomeratieprogramma's opereren, schetsen we als eerste enkele basiskarakteristieken van de Zwitserse institutionele context waarbinnen de programma's functioneren en de bevoegdheidsverdeling die er hier tussen de verschillende betrokken bestuursniveaus tot stand komt.

4.2.1 De Zwitserse institutionele context gekaderd

Zwitserland kent een erg decentrale verstedelijkingsstructuur die voor een groot deel samenhangt met zijn constitutionele structuur. De Zwitserse (con-)federatie is over de eeuwen heen ontstaan door een steeds nauwere samenwerking van onafhankelijke kantons en is vandaag de dag nog steeds sterk van onderuit opgebouwd (Ladner et al., 2019; VIVES 2014).

Met de invoering van het artikel inzake ruimtelijke ordening in de Zwitserse federale grondwet in 1969 kreeg de Confederatie de bevoegdheid om wetgeving op te stellen die beperkt bleef tot beginselen (Schmidt 2020). De uitvoering van het ruimtelijke ordeningsbeleid is daardoor bij federale wet gedelegeerd aan de kantons, hetgeen een sterke ruimtelijke variatie en lokaal aangepaste oplossingen mogelijk maakt. De Zwitserse federale overheid mengt zich dus niet in fysieke zin in de ruimtelijke ordening, maar stelt op dit vlak bv. wel (ambitieuze) eisen met betrekking tot duurzaamheid. Een voorbeeld hiervan is het streven naar een grondgebruik van gemiddeld niet meer dan 400 m² per persoon in het 'Projet de territoire Suisse' (ZUS 2011). De Confederatie toetst daarbij af of de kantonale richtplannen voldoen aan deze centraal vastgelegde eisen.

De Zwitserse ruimtelijke ordening wordt in de praktijk vooral bepaald door de kantonale bestuurslaag, waarbij de kantonale richtplannen als een van de belangrijkste planningsinstrumenten gelden. De federale overheid neemt in eerste instantie een coördinerende en controlerende functie op en ontwerpt kaders die de algemene visie op ruimtelijke ordening in Zwitserland vastleggen, zij het zonder legale bindende functie (Van De Wetering 2019). De kantonale plannen vormen op hun beurt dan weer het toetsingskader voor gemeentelijke bestemmingsplannen, die hier dus ondergeschikt aan zijn. In deze gemeentelijke richtplannen worden o.a. de grenzen van het bebouwd gebied voor alle gemeenten vastgelegd. Daarbinnen zijn gemeenten wel relatief vrij om de ontwikkelingen die binnen deze grenzen gebeuren nader te bepalen (Van de Wetering 2011).

De kantons en gemeenten spelen dus een centrale rol in het meerlagige Zwitserse planningsysteem. Hierdoor hebben zij in de praktijk veel speelruimte op het vlak van ruimtelijke ordening. Dit komt niet alleen tot uiting doorheen de sterke verschillen in het ontwikkelde beleid, maar ook in de daarmee samenhangende institutionele regelingen (Walter & Roy-Baillargeon 2015). Vóór de lancering van het



agglomeratiebeleid verschilde de coördinatie van vervoer en ruimtelijke ordening sterk van kanton tot kanton, zowel wat de inhoud als wat de institutionele organisatie betreft (Schmidt 2020). Deze gefragmenteerde regionale structuur, die vooral in de stedelijke gebieden tot problemen leidde, vormde daarbij de concrete aanleiding om een nieuwe samenwerkingsstructuur in het leven te roepen die doorheen de oprichting van de agglomeratieprogramma's in 2001 concreet gestalte kreeg.

4.2.2 Aanleiding: welke doelstellingen staat er centraal?

Vervoer en verstedelijking zijn nauw verweven met elkaar, vooral in de Zwitserse agglomeraties, waar de bevolking, economie en werkgelegenheid het sterkst toenemen. Nieuwe transportvoorzieningen zorgen voor stedelijke groei en omgekeerd genereert stedelijke groei een sterke groei van mobiliteit en een toenemende belasting van verkeersinfrastructuur. De agglomeratieprogramma's werden als een strategische maatregel ontwikkeld door de Confederatie om een betere horizontale samenwerking binnen en tussen agglomeraties te bevorderen, hetgeen geldt als een van de centrale uitgangspunten in het ruimere agglomeratiebeleid in Zwitserland (Conseil Federal 2015).

Om deze dynamiek in agglomeraties in goede banen te leiden moeten de juiste vervoersoplossingen worden gekozen. Daarom verleent de Zwitserse federale overheid via de programma's financiële steun aan stedelijke gebieden die de ontwikkeling van vervoer en stedelijke ontwikkeling in hun agglomeratie willen coördineren. Het federale Amt für Raumplanung (ARE), het bevoegde agentschap voor territoriale ontwikkeling, startte in 2001 daartoe met het ontwikkelen van ideeën voor agglomeratieprogramma's , een regionaal planningsinstrument waarmee verschillende thema's binnen een agglomeratie kunnen gecoördineerd worden. Daartoe werden de Zwitserse stedelijke gebieden afgebakend door het federale statistische bureau in een vijftigtal agglomeraties op basis van een reeks sociaalgeografische criteria (bv. bevolkingsaantal, tewerkstelling,..). Binnen deze afbakening kunnen kantons en gemeenten (ook eventuele regionale instanties) zich verenigen met het oog op het indienen van programma's en het verkrijgen van federale cofinanciering. De agglomeraties vormen dus geen aparte bestuurslaag, maar betreffen een kader dat wordt gefaciliteerd door de Confederatie waarbinnen interbestuurlijke samenwerking tussen alle betrokken actoren binnen stedelijke gebieden wordt gestimuleerd (Ecoplan 2016).

De agglomeratieprogramma's stellen een coördinatie van vervoer en stedelijke ontwikkeling voorop waarbij investeringen in vervoersinfrastructuur enkel in aanmerking komen voor federale cofinanciering wanneer deze gericht zijn op verkeersbeheersing en de stedelijke ontwikkeling binnen het bebouwde weefsel wordt gerealiseerd. De voorkeur gaat uit naar voor oplossingen die alle vervoersvragen integreren, waarbij er een evenwicht gevonden moet worden tussen openbaar en individueel vervoer en zuinig landgebruik centraal staat. Het programma prikkelt op die wijze kantons, steden en gemeenten om grensoverschrijdend samen te werken, waarbij wederzijds begrip en efficiënte oplossingen centraal staan (ARE 2002).

agglomeratieprogramma's moeten de uitvoering bevorderen van maatregelen die gericht zijn op de agglomeratie als geheel. De inhoud van agglomeratieprogramma's staat daarbij in principe open voor alle beleidsterreinen waar behoefte is aan gecoördineerde oplossingen over institutionele grenzen heen. De kantons en gemeenten zijn dus vrij om de inhoud van hun agglomeratieprogramma's vast te stellen. In de praktijk concentreren de meeste agglomeratieprogramma's zich echter op stedelijke ontwikkeling en vervoer (CEAT 2010). Hiervoor worden twee redenen aangehaald: enerzijds is er sprake van een grote behoefte om de coördinatie op deze gebieden te verbeteren, en anderzijds gaf de koppeling tussen de financiering van agglomeratieprogramma's en de beschikbare middelen via een federaal infrastructuurfonds de kantons en gemeenten een sterke stimulans om zich op deze beleidsdomeinen te concentreren (ARE 2004b, 2007).

De uitdagingen die zich stellen binnen agglomeraties zijn een complex gegeven, niet alleen vanwege het onderwerp zelf, maar ook vanwege de federale structuur van Zwitserland. agglomeratieprogramma's worden daartoe als een nuttige en doeltreffende manier gezien om coördinatie te bewerkstelligen tussen verschillende bestuurslagen en vormen een aanvulling op de beproefde planningsinstrumenten zoals bv. de federale sectorplannen of de kantonale richtplannen. Zij maken een gecoördineerde planning mogelijk van stadsontwikkeling, vervoer en landschap in de agglomeraties, dewelke als gebieden in de eerste instantie de bevolkingscentra en de economische motoren van Zwitserland uitmaken (Conseil Federal 2015).

In recente beleidsteksten worden de doelstellingen van de agglomeratieprogramma's gekarakteriseerd aan de hand van volgende elementen (DETEC & ARE 2020):

1. Het agglomeratieprogramma bevordert **een gecoördineerde ontwikkeling van vervoer en verstedelijking**, waarbij rekening wordt gehouden met het landschap, ongeacht de kanton- en gemeentegrenzen of de landsgrenzen.
2. **Cofinanciering van vervoersoplossingen**: Het agglomeratieprogramma stelt de federale overheid in staat om cofinanciering voor belangrijke vervoersinfrastructuur in agglomeraties te voorzien die de kantons en gemeenten moeilijk alleen zouden kunnen financieren.
3. **Coördinatie van maatregelen** in nationale, kantonale en andere relevante planningsprocessen in Zwitserland en aangrenzende buitenlandse regio's: Er worden alomvattende vervoersstrategieën vastgesteld die worden gecoördineerd met het wegen- en spoorwegennet op hoger niveau en met de planning van overeenkomstige maatregelen op het gebied van vervoer en stadsontwikkeling.
4. **Stedelijke ontwikkeling binnen het bestaand bebouwd weefsel**: Het agglomeratieprogramma bevordert hoogwaardige, ruimtebesparende ontwikkeling gericht op inbreiding en ondersteunt korte verplaatsingen. Het draagt bij tot de levenskwaliteit in de agglomeraties door de openbare ruimten te verbeteren en open ruimte te beschermen tegenover het bebouwde weefsel en het peri-urbane landschap.
5. **Het vermijden, verschuiven en efficiënt beheren van verkeer en de bevordering van multimodaliteit**: het agglomeratieprogramma ontwikkelt oplossingen waarbij alle vervoerswijzen worden geïntegreerd om de groei van het verkeer doeltreffend te beheren. Een optimale combinatie van kosten- en ruimte-efficiënte maatregelen - voor openbaar vervoer, privé-verkeer en gecombineerd vervoer - zorgt ervoor dat de agglomeraties goed kunnen functioneren. Naast een goede coördinatie tussen vervoer en stadsontwikkeling vereist dit ook maatregelen op het vlak van netwerkbeheer en verkeersbeheersingsmaatregelen, alsook vraag- en gedragsmaatregelen.
6. **Coördinatie van maatregelen over verschillende generaties van projecten heen**: Het agglomeratieprogramma bouwt voort op vorige generaties en op reeds overeengekomen maatregelen, met het oog op het continueren van planningsprocessen.
7. **Een focus op de uitvoering van maatregelen**: Het agglomeratieprogramma legt de basis voor een doelgerichte en gecoördineerde uitvoering van maatregelen op het gebied van vervoer en stadsontwikkeling binnen een passend tijdschema.
8. **Regionale samenwerking en een betere coördinatie met de Confederatie**: Het agglomeratieprogramma is een belangrijk instrument voor een betere en meer bindende samenwerking tussen de kantons, regio's, steden en gemeenten, alsook tussen aangrenzende regio's in het buitenland. Het legt de basis voor de gecoördineerde uitvoering van doeltreffende en samenhangende oplossingen over administratieve grenzen heen. Dit heeft tot gevolg dat wanneer bv. regionale planningsinitiatieven overlappen met nationale plannen deze planningsinitiatieven eerst dienen te worden gecoördineerd met de betrokken federale diensten voordat deze als agglomeratieprogramma kunnen worden ingediend.

4.2.3 Uitwerking: hoe krijgt het programma concreet gestalte?

Een agglomeratieprogramma wordt gebaseerd op een ruimtelijke toekomstvisie voor de gehele agglomeratie. Vanuit deze visie worden vervolgens verschillende integrale stedenbouw- en verkeersprojecten ontwikkeld, inclusief kostenschatting, tijdsplanning en financieringsmodel. De criteria waaraan agglomeratieprogramma's moeten voldoen en de wijze waarop deze worden toegepast werden doorheen de jaren op basis van voorafgaande ervaringen voortdurend verder ontwikkeld en bijgewerkt (CEAT 2010). Het ARE publiceerde hiertoe een eerste aanzet in 2002, die vervolgens werden uitgewerkt in richtlijnen die de doelstellingen en beoordelingscriteria voor agglomeratieprogramma's uiteenzetten en handvaten aanreiken voor het onderzoek naar de medefinanciering van agglomeratieprogramma's (ARE 2007; DETEC 2020). In deze documenten stelt de Confederatie de basisvereisten vast voor agglomeratieprogramma's en de bijbehorende prestatiecriteria.

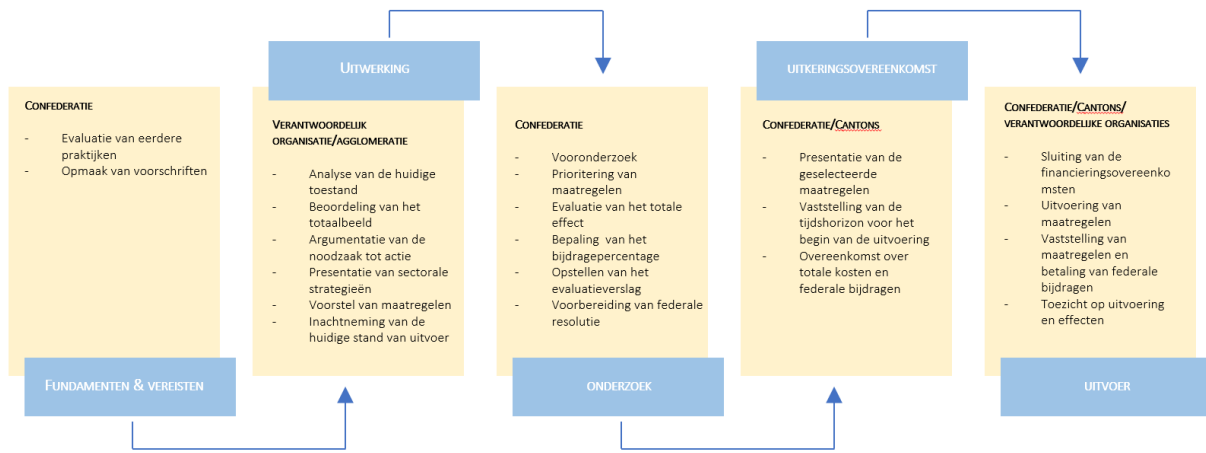
De beoordeling van agglomeratieprogramma's door de Confederatie verloopt volgens verschillende stappen. Als eerste gaat de federale overheid in een voorafgaand onderzoek na of het project aan de nodige eisen voldoet die essentieel zijn voor de beoordeling van het project. Vervolgens wordt in de eigenlijke evaluatie de voorgestelde maatregelen onderzocht en wordt de doeltreffendheid van het project bepaald. De resultaten van dit onderzoek worden vervolgens vastgelegd in een evaluatieverslag. De projecten worden door het federale ARE ambtelijk beoordeeld aan de hand van bepaalde criteria (kosten-baten, duurzaamheid, kwaliteit) die als leidraad dienen voor de prioriteit van het project en de federale financiële bijdrage die ter beschikking wordt gesteld. De kosten-batenverhouding van een agglomeratieprogramma is doorslaggevend voor de vaststelling van het bijdragepercentage en is dus rechtstreeks van invloed op het bedrag van de federale financiering. Het federale bijdragepercentage ligt daarbij steeds tussen 30 en 50 % (Ecoplan 2016). Op basis deze ambtelijke beoordeling worden de finale bijdragepercentages vervolgens finaal getrancheerd door het federale parlement. Respondenten wijzen in dit verband erop dat bij deze finale toewijzing van budgetten ook politieke aspecten een rol spelen in de besluitvorming. Zo was er in de afgelopen generaties programma's bijvoorbeeld meermaals sprake van voorstellen die finaal politiek toch werden goedgekeurd ondanks het feit dat deze op basis van de ambtelijke beoordeling niet werden gunstig bevonden voor federale cofinanciering.

Het agglomeratieprogramma wordt uitgevoerd over een periode van 4 jaar waarbij de kantons, gemeenten en regionale autoriteiten die aan het programma deelnemen zich in een afstemmingsorgaan verenigen zodat alle betrokken actoren vertegenwoordigd zijn en met één stem op het federale niveau kunnen spreken. Dit orgaan is daarbij verantwoordelijk voor de opstelling en de herziening van het agglomeratieprogramma. In heel wat gevallen wordt er hiervoor zowel gebruik gemaakt van bestaande samenwerkingsverbanden als van nieuw opgerichte regionale juridische structuren. Een courant gebruikte structuur is daarbij de regionale privaatrechtelijke vereniging die verankerd zit in het kantonale recht en ook financieel door de kantons wordt ondersteund (CTA 2016).

De Confederatie stelt verder de termijnen vast voor de indiening van agglomeratieprogramma's . Agglomeraties die een plan willen indienen, moeten de federale overheid ten minste één jaar voor de uiterste datum op de hoogte brengen. Ook moet de bevoegde politieke autoriteit (gewoonlijk de kantonale regering) alle onderdelen van het agglomeratieprogramma goedkeuren alvorens de verantwoordelijke instantie een programma indient. Onderstaande figuur geeft de vierjarige cyclus van het programma schematisch weer.



Agglomeratieprogramma's – een vierjarige cyclus



Figuur 5: Vierjarige cyclus van een agglomeratieprogramma (o.b.v. Ecoplan 2016, p.13)

Basisvereisten

De Confederatie bewaakt binnen dit proces dat alle agglomeratieprogramma's aan dezelfde kwalitatieve eisen voldoen en onderling met elkaar kunnen vergeleken worden. Daartoe worden basisvereisten vastgesteld waaraan een agglomeratieprogramma moet beantwoorden. Zo moeten agglomeratieprogramma's voldoen aan gedetailleerde eisen met betrekking tot het planningsproces, de inhoud, het voorzien van inspraak en het bepalen van verantwoordelijke instanties. We geven hieronder een beknopt overzicht van de basisvereisten waaraan een aanvraag tot agglomeratieprogramma dient te voldoen (ARE 2015; 2020):

1. Participatieve aanpak: De plaatselijke autoriteiten (gemeenten, regionale instanties en kantons) en de bevolking van een agglomeratie dienen betrokken te worden bij de voorbereiding, uitvoering en herziening van een agglomeratieplan. De bevolking moet de gelegenheid krijgen haar mening te geven over de inhoud van het agglomeratieplan in zijn geheel, met als doel om te zorgen dat het agglomeratieplan brede politieke steun krijgt, zodat de uitvoering ervan zo soepel mogelijk kan verlopen.

2. Definitie van een verantwoordelijk orgaan : Alle bij het agglomeratieprogramma betrokken actoren spreken met één stem in hun contacten met de federale overheid. Daartoe wijzen zij één contactpersoon aan voor de besprekingen met de federale overheid. Het verantwoordelijke orgaan zorgt ervoor dat het agglomeratieprogramma op een efficiënte en gecoördineerde manier wordt ontwikkeld en levert aan de federale overheid het bewijs dat de bevoegde organen van alle betrokken instanties het agglomeratieprogramma hebben goedgekeurd en zich ertoe hebben verbonden het agglomeratieprogramma uit te voeren binnen de grenzen van hun bevoegdheden.

3. Analyse van de huidige situatie en ontwikkelingstendensen: een ontwerp-agglomeratieplan bevat een analyse van ontwikkelingen in het verleden, de huidige situatie en toekomstige tendensen in de structuur van het stedelijk gebied en het landschap, de vervoerssystemen en de milieustructuur. In het bijzonder worden het potentieel, de zwakke punten en de behoeften aan actie van de agglomeratie in kaart gebracht.

4. Ontwikkeling van maatregelen op basis van een toekomstvisie: het agglomeratieprogramma moet een algemeen plan voor stadsontwikkeling en vervoer, alsook een alomvattende visie bevatten die vervoer en stadsontwikkeling op lange termijn coördineert. De algemene visie vormt de basis voor de sectorale strategie voor vervoer en de sectorale strategie voor stadsontwikkeling, waaruit concrete maatregelen moeten worden afgeleid en waaraan prioriteit moet worden toegekend.



5. Beschrijving en motivering van de prioriteitstelling van maatregelen: De maatregelen van een agglomeratieprogramma moeten worden beschreven en er moet een prioriteitstelling plaatsvinden. De prioritering van de maatregelen is gebaseerd op een beoordeling van hun doeltreffendheid en kosten (kosten-batenverhouding). Ook moet er aangetoond worden dat de respectievelijke maatregelen stroken met de algemene visie en de overeenkomstige sectorale strategie, alsook verband houden met de aangetoonde behoefte aan actie en de tijdshorizon voor de uitvoering van de maatregel.

6. Implementatie- en monitoringprocedure: Het agglomeratieprogramma en de bijbehorende maatregelen moeten worden geïntegreerd in de kantonale planning en zijn bindend voor de autoriteiten. De financiële haalbaarheid van de uitvoering van de maatregelen voor de kantons en gemeenten moet worden aangetoond. De agglomeraties stellen uitvoeringsverslagen op, die nodig zijn als basis voor de doeltreffendheidscontrole door de federale regering.

Prestatiecriteria

Indien een agglomeratieprogramma aan de basisvoorwaarden voldoet, dan zal de Confederatie de doeltreffendheid van het programma evalueren. Er worden vier prestatiecriteria gedefinieerd die zijn afgeleid van de overkoepelende doelstellingen van het agglomeratiebeleid. Zowel het effect van het agglomeratieprogramma als geheel als dat van de afzonderlijke maatregelen worden beoordeeld op basis van deze criteria. Op basis van deze ambtelijke beoordeling en de totale kosten van een programma bepaalt finaal het federale parlement de hoogte van het bijdragepercentage voor maatregelen. We bespreken hieronder de gehanteerde criteria voor de ambtelijke evaluatie beknopt (Ecoplan 2016):

1. Verbetering van de kwaliteit van het vervoerssysteem: het effect van een agglomeratieprogramma op de kwaliteit van het vervoerssysteem wordt beoordeeld aan de hand van verschillende criteria. De effecten worden beoordeeld vanuit het oogpunt van toegankelijkheid, intermodaliteit tussen verschillende vervoerswijzen of maatregelen aan de vraagzijde (verkeersbeheer).

2. Het stimuleren van inwaartse ontwikkeling (verdichting): Het effect van een agglomeratieprogramma op de verdichting van stedelijke gebieden wordt beoordeeld aan de hand van drie subcriteria. Ten eerste gaat men na of het agglomeratieprogramma bijdraagt tot de concentratie van tewerkstelling en bevolking op geschikte locaties, met name in coördinatie met het vervoerssysteem. Ook wordt er nagegaan of het agglomeratieprogramma bijdraagt tot de vermindering van ongebreidelde stadsuitbreiding ('urban sprawl') en of de kwaliteit van de openbare ruimte hierdoor wordt verbeterd.

3. Grotere verkeersveiligheid: Om het effect van het agglomeratieprogramma op de verkeersveiligheid te bepalen, wordt er gekeken naar de invloed op de 'objectieve' (praktisch meetbare) en 'subjectieve' (waargenomen) veiligheid.

4. Vermindering van milieuschade en gebruik van grondstoffen: Het effect van het agglomeratieprogramma op milieuschade en het gebruik van grondstoffen wordt beoordeeld op basis van de bijdrage aan de vermindering van de emissies van luchtverontreinigende stoffen, CO2 en lawaaihinder. Er wordt ook onderzocht of een agglomeratieprogramma bijdraagt tot zuinig landgebruik en tot de revitalisering van natuurgebieden en het landschap.

4.2.4 Rol & positie van de centrale overheid

Het agglomeratiebeleid kwam tot stand vanuit het inzicht dat de verkeersdrukke in agglomeraties enkel zou kunnen beheerst worden indien de federale overheid meer middelen ter beschikking zou stellen voor vervoersprojecten in kantons en gemeenten (Van de Wetering 2011). De grondwettelijke



basis voor dit beleid werd gelegd door een hervorming van de financiële lasten en de taakverdeling tussen de federale overheid en de kantons. Art. 50 van de federale grondwet vormt daarbij de juridische basis voor het agglomeratiebeleid van de Confederatie. Hierin stelt men o.a. dat de Confederatie "rekening houdt met de bijzondere situatie van steden, stedelijke agglomeraties en berggebieden" (Ecoplan 2016). Daarnaast werd er inzake de opstelling, herziening en uitvoering van agglomeratieprogramma's door de Confederatie een ordonnantie opgesteld betreffende het programma, waarin de wettelijke voorschriften en de examenprocedure staan beschreven (DETEC 2020).

Het eerste (financiële) instrument dat voor de agglomeratieprogramma's op federaal niveau werd ontwikkeld betrof een infrastructuurfonds dat werd opgezet om de vervoersinfrastructuur voor agglomeraties te financieren voor een beperkte periode in tijd. In 2018 werd dit tijdelijke fonds echter vervangen door een nationaal verkeersfonds voor wegen en agglomeraties van onbepaalde duur, hetgeen de kantons en agglomeraties in staat stelt om overheen legislaturen agglomeratieprogramma's te plannen op basis van lange termijnfinanciering. Elk jaar wordt er 9 tot 12% van de middelen van dit fonds, dat o.a. gefinancierd wordt door een heffing op petroleum, beschikbaar gesteld voor agglomeratieprogramma's (ARE 2018).

Sinds 2007 worden er elke 4 jaar agglomeratieprogramma's ingediend die in het geval van een gunstige beoordeling worden gefinancierd. Daartoe wordt er dan een financierings- en prestatieovereenkomst tussen de betrokken kantons en de bevoegde federale instanties afgesloten. De federale bijdragen aan deze programma's worden bepaald op basis van het totale effect van elk agglomeratieprogramma, waarbij de meest doeltreffende en verst gevorderde projecten een federale bijdrage krijgen van maximaal 50% van de totale projectkosten. De Confederatie zorgt dus voor de initiële financiering, maar de kantons, steden en gemeenten, die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering, nemen het grootste deel van de kosten op zich. Als uitgangspunt geldt er dat er prioriteit wordt gegeven aan projectvoorstellen op basis van hun bijdrage aan het oplossen van de vervoersproblematiek en de beste kosten-batenverhouding en men dus de meest efficiënte projecten privilegieert, waardoor er ook een vorm van competitie tussen de agglomeraties ontstaat (Van de Wetering 2019).

De Confederatie houdt verder ook een periodiek toezicht op de effecten van de agglomeratieprogramma's (DETEC & ARE 2020). Dit houdt in dat wordt nagegaan via een rapporteringssysteem of de toegekende federale fondsen doeltreffend en overeenkomstig de vastgestelde doelstellingen gebruikt worden. Indien een agglomeratie er niet in slaagt om zijn doelstellingen op voldoende wijze tot uitvoering te brengen, dan kan dit met name repercussies hebben op de federale cofinanciering die voor het programma in een volgende generatie wordt toegewezen. Daarnaast zijn de resultaten van de monitoring hoofdzakelijk bestemd voor de federale Kamers, die worden geïnformeerd over de verwezenlijking van doelstellingen voor elke generatie van programma's. De monitoring van de effecten wordt gebaseerd op de streefwaarden van een set indicatoren en een vragenlijst ingevuld door de agglomeraties. Voor elke generatie projecten bepalen de verantwoordelijke federale instanties de streefwaarden voor vijf indicatoren. Het ARE verstrekt de verantwoordelijke instanties bij het begin van de ontwikkelingsperiode actuele gegevens over de indicatoren voor het toepassingsgebied van elke nieuwe generatie programma's.

De keuze vanuit de Confederatie om de agglomeratieprogramma's te koppelen aan een infrastructuurfonds en daarbij te focussen op de thema's vervoer en stedelijke ontwikkeling werd door de betrokken lokale partijen ten tijde van de eerste generatie programma's als positief geëvalueerd (CEAT 2010). Door de koppeling met het infrastructuurfonds geeft de federale regering een financiële stimulans tot deelname die dynamiek genereert en leidt tot een betere horizontale samenwerking. Respondenten geven verder ook aan dat de langetermijnfinanciering die beschikbaar is sinds 2018 voor vertrouwen bij de lokale actoren heeft gezorgd. Hierdoor worden er binnen de huidige setting
////////////////////////////////////

Het vooruitzicht op medefinanciering uit het federale infrastructuurfonds wordt meermaals benoemd als een van de belangrijkste motivaties voor de meeste lokale partijen om deel te nemen aan de agglomeratieprogramma's (Ecoplan 2016). Daarnaast erkennen ook veel agglomeraties dat bepaalde problemen overheen institutionele grenzen moeten worden aangepakt. Hoe urgenter een bepaald beleidsprobleem zich stelt, hoe groter doorgaans de motivatie om tot een gezamenlijke aanpak hierrond te komen. De succesvolle ontwikkeling van agglomeratieprogramma's wordt verder in verband gebracht met een aantal sleutelfactoren die onder de betrokken actoren dienen aanwezig te zijn (CEAT 2010). Daartoe behoren een nauwe samenwerking tussen het kanton en de gemeenten, de ondersteuning die geboden kan worden op sectoraal en technisch niveau, de keuze van een goede externe deskundige en de vaardigheden en competenties van de betrokken staf, in het bijzonder van de projectleider. Factoren die als belemmerend voor de programmawerking worden ervaren betreffen o.a. een te geringe betrokkenheid van de federale overheid in het ontwikkelingsproces, onzekerheden omtrent de financiering van bepaalde maatregelen en het ontoereikend zijn van de beschikbare federale middelen.

4.2.6 Resultaten: wat levert het programma op?

De agglomeratieprogramma's vormen een centrale pijler van het bredere agglomeratiebeleid van de Confederatie en stellen de betrokken actoren in staat om stedelijke uitdagingen aan te pakken dankzij een duidelijk planningskader en cofinanciering. Meer dan 80 % van de Zwitserse agglomeraties hebben de efficiëntie van hun vervoersnetwerken de afgelopen tien jaar kunnen verbeteren dankzij de geboden steun (ARE 2018). De langetermijnsfinanciering van het programma werd daarbij ook democratisch gelegitimeerd door de goedkeuring van de oprichting van het nationale fonds voor wegen en agglomeratievervoer via een referendum in 2017. In de drie eerste generaties van de agglomeratieprogramma's werden er projecten gelanceerd voor een totaalbedrag van meer dan 13 miljard CHF. De federale overheid heeft 4,6 miljard CHF bijgedragen aan de financiering van deze projecten. In 2021 werden er ook nog 16 agglomeratieprogramma's van de vierde generatie ingediend. Bij deze projecten zijn in totaal 70% van de Zwitserse agglomeraties en 20 kantons betrokken, alsmede de buurlanden Duitsland, Frankrijk en Oostenrijk. Het agglomeratieprogramma vormt daarmee samen met het federale beleid voor plattelands- en berggebieden een essentieel onderdeel van het Zwitserse ruimtelijke ordeningsbeleid (ARE 2018).

We vatten hieronder beknopt de belangrijkste impact en verwezenlijkingen van de eerste generaties agglomeratieprogramma's samen die in de beschikbare literatuur wordt aangehaald (CEAT 2010; CTA 2016; Ecoplan 2012, 2016):

Als eerste vertaalt het effect van de agglomeratieprogramma's zich in een verbetering van de coördinatie op regionaal niveau en een versterking van de horizontale en verticale samenwerking. Men wijst daarbij op een bewustwording, een verandering in perceptie bij de betrokken partijen en meer persoonlijke contacten tussen de deelnemers aan het samenwerkingsproces. De agglomeratieprogramma's zorgden daarbij voor een intensere horizontale en verticale afstemming en hebben het wederzijds begrip tussen betrokken spelers vergroot. In het bijzonder voor de kleinere agglomeraties, alsook in de grensoverschrijdende stedelijke gebieden, worden de agglomeratieprogramma's als een doeltreffend kader ervaren om via federale financiële impulsen tot meer intense vormen van samenwerking te komen tussen kantons en lokale besturen onderling.

Ten tweede leiden de agglomeratieprogramma's tot projecten die voldoen aan hoge kwaliteitsnormen. Via de gehanteerde methodiek en procedure zorgt de federale overheid ervoor dat de federale financiering niet gewoon gelijkmatig over het gehele grondgebied wordt verdeeld, maar dat ze in principe wordt gebruikt daar waar de behoefte aan actie het grootst is. Ook gebeurt de inzet van middelen in nauwe afstemming met de uitrol van andere programma's en initiatieven waardoor een goed samenspel hiertussen gegarandeerd wordt en aldus het meeste effect kan worden bereikt.



Als derde stelt men dat agglomeratieprogramma's een duidelijke bijdrage leveren tot het vinden van oplossingen voor beleidsproblemen op basis van een holistische visie op regionaal niveau. Ze ondersteunen daarbij de invoering van efficiënter vervoer en een duurzame vervoersmix in de agglomeraties en geven concrete inhoud aan doelstellingen rond verdichting en vervoersplanning in overeenstemming met stedelijke ontwikkeling. De meeste betrokken actoren beschrijven de bijdrage van agglomeratieprogramma's aan de verwezenlijking van strategische langetermijndoelstellingen van de betrokken partijen als positief. De federale overheid toont zich daarbij sterker bewust van de moeilijkheden en uitdagingen die de agglomeraties ondervinden. Daarnaast wordt ook de sterke coördinatie van projecten over generaties heen en de nadruk op evaluatie en feedback als elementen vernoemd die maken dat er sprake is van een robuust leerproces dat werd geïnstalleerd. Het belang van evaluatie en monitoring binnen de agglomeratieprogramma's kadert daarbij ook breder in een sterke traditie en institutionalisering van beleidsevaluatie binnen het bredere Zwitserse politiek-administratieve systeem, hetgeen ook vanuit een internationaal comparatief perspectief zo erkend wordt (Jacob et al., 2015; Horber-Papazian & Baud Lavigne 2019).

4.2.7 Toekomstige vraagstukken & uitdagingen

Op basis van de afgenomen interviews en de beschikbare evaluatiestudies synthetiseren we hieronder de belangrijkste uitdagingen die voor het werken via agglomeratieprogramma's naar de toekomst toe in beeld worden gebracht (CEAT 2010; Ecoplan 2012,2016).

Nood aan lokaal draagvlak

Een eerste element heeft betrekking op de steun die onder betrokken actoren voor de te nemen maatregelen dient gevonden te worden. De betrokkenheid van een groot aantal deelnemers bij de procesvoering wordt daarbij als een uitdaging door waarnemers ervaren. Bij het ontwikkelen van maatregelen staan steden en gemeenten voor de uitdaging om de bevolking en andere belanghebbenden consequent in een vroeg stadium te betrekken bij de programma's door zinvolle processen van participatie op gang te brengen. Daartoe stelt men dat de verantwoordelijke (federale) instanties dienen na te gaan hoe zij de steden en gemeenten nog beter en eerder in het planningsproces kunnen integreren. Hoewel deze samenwerking in sommige agglomeraties reeds zeer goed functioneert, blijkt er op dit punt nog steeds ruimte voor verbetering in andere agglomeraties. In concreto blijkt er vooral een noodzaak om de verantwoordelijken voor stadsontwikkeling en vervoersprojecten op gemeentelijk niveau (wegen- en vervoersplanbureaus) in een vroeg(er) stadium te betrekken bij de voorbereiding van de programma's.

Een tweede punt verwijst naar de gehanteerde timing. De agglomeratieprogramma's worden om de vier jaar herzien en bijgewerkt, hetgeen hoge eisen op het vlak van capaciteit stelt aan de lokale instanties die hiervoor verantwoordelijk zijn. Er weerklinkt daarbij de vraag vanuit de lokale partijen om de werklast die met een herziening van agglomeratieprogramma gepaard gaat onder controle te houden, opdat het instrument zijn aantrekkelijkheid voor lokale besturen niet zou verliezen. Dit geldt in het bijzonder voor de kleinere steden en gemeenten, die doorgaans slechts beperkte financiële en personele middelen hiervoor ter beschikking hebben. Daarom pleit men ervoor om de eisen van de Confederatie per generatie projecten niet stelselmatig te laten toenemen en klinkt er een oproep tot vereenvoudiging en efficiëntieverbetering op dit vlak.

Nood aan een verbreding van agenda en middelen?

De cofinanciering van maatregelen door de Confederatie wordt door zowat alle respondenten gezien als een van de belangrijkste kritische succesfactoren voor het welslagen van de agglomeratieprogramma's . De kantons en steden blijken niet in staat om de investeringen die nodig



zijn voor de uitbouw van een goed functionerend vervoerssysteem alleen te dragen, waardoor de financiële verbintenis vanuit de Confederatie ook naar de toekomst toe noodzakelijk zal blijven. Men beklemtoont daarbij het belang van het blijvend voldoende middelen ter beschikking stellen voor agglomeratietransport via de agglomeratieprogramma's naar de toekomst toe.

Een tweede aspect verwijst specifiek naar de inhoudelijke scope van de federale financiële ondersteuning. In de meeste gevallen reikt de thematische werkingssfeer van de agglomeratieprogramma's nog niet verder dan de thema's verstedelijking en vervoer. Een discussiepunt daarbij betreft de vraag of de reikwijdte van programma's naar de toekomst toe verder verbreed moet worden naar bv. ook milieu- of sociale beleidsproblematieken, dan wel dat de huidige focus en aanpak best behouden blijft. Respondenten erkennen dat de agglomeratieprogramma's als instrument zeker ook interessante aanknopingspunten kunnen bieden om beleidsuitdagingen binnen andere domeinen aan te pakken. Tegelijkertijd leeft er echter ook een vrees dat bij een (te) sterke verbreding van de agenda de programma's aan slagkracht zouden kunnen inboeten. Respondenten suggereren dat de Confederatie in zo'n verbreed scenario bv. ook financiële stimulansen zou kunnen bieden voor impulsen rond duurzame ontwikkeling van open ruimten en groengebieden in de nabijheid van stedelijke agglomeraties, die in het kader van klimaatuitdagingen steeds sterker op de voorgrond treden.

Nood aan een geïntegreerde en flexibele procesvoering

Een andere belangrijke uitdaging voor het welslagen van de agglomeratieprogramma's naar de toekomst toe betreft het ontwikkelen van een (meer) holistische visie op mobiliteit via een geïntegreerde aanpak van alle vervoersmodi. Respondenten wijzen erop dat de programma's namelijk nog sterker aandacht zouden kunnen besteden aan de verschillende facetten van mobiliteit in zijn globaliteit, daar waar de huidige focus nog vaak ligt op de bouw van (nieuwe) infrastructuur. De cofinanciering vanuit de Confederatie zou met dat doel naar de toekomst toe ook nog breder kunnen ingezet worden. Op die manier zou niet enkel de aanleg van bijkomende infrastructuur in aanmerking tot financiering kunnen komen, maar ook andere soorten van maatregelen, zoals bv. het inzetten op mobiliteitsmanagement om de bestaande infrastructuur zo optimaal mogelijk te gebruiken. In het verlengde hiervan stipt men aan dat er nog meer aandacht besteed kan worden aan het ontwikkelen en inzetten op technische innovaties, bv. rond digitalisering en mogelijkheden op het vlak van mobiliteitsbeheersing.

Ten slotte stelt men tijdens de uitvoering en realisatie van programma's het belang vast van voldoende wendbaarheid en manoeuvreerruimte. Gezien de lange doorlooptijd van projecten komt het namelijk voor dat beleidsprioriteiten doorheen een proces aan bepaalde veranderingen onderhevig zijn. Daartoe pleiten sommige respondenten ervoor dat agglomeraties naar de toekomst toe meer flexibiliteit zouden moeten krijgen voor wat betreft de concrete invulling, timing en uitvoering van maatregelen binnen projecten. Dit zou hen in staat kunnen stellen beter om te gaan met de onzekerheden die inherent gepaard gaan met het doorlopen van planningsprocessen. Het invoeren van vereenvoudigde procedurevormen, die bv. het vervangen van bepaalde maatregelen door gelijkwaardige alternatieven mogelijk maakt, wordt in dat opzicht gesuggereerd als een nuttige ingreep naar de toekomst die meer autonomie aan de agglomeraties kan geven om zo de uitvoering van projecten te vergemakkelijken.

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

5 DE CASES IN COMPARATIEF EN VLAAMS PERSPECTIEF

We vatten via onderstaande synthesesetabel kernachtig de belangrijkste elementen samen die de analyse van beide cases in het voorgaande hoofdstuk ons opleverde. Op basis hiervan gaan we vervolgens na hoe aspecten van Vlaamse interbestuurlijke samenwerkingspraktijken ten aanzien van deze dimensies in perspectief kunnen worden geplaatst.

5.1 SYNTHESETABEL

	Regio Deals	Agglomeratieprogramma's
Programmabepaling	<ul style="list-style-type: none"> - Focus op brede welvaart (economische, sociale en ecologische dimensie) - Programmabepaling als resultaat van het dealmakingsproces tussen regionale actoren & Rijksoverheid - Impact van vooraf gevormde agenda's: in heel wat gevallen een bestendinging/verbreding van bestaande programma's 	<ul style="list-style-type: none"> - Focus op de coördinatie van vervoer & ruimtelijke ontwikkeling in stedelijke gebieden - Bottom-up programmabepaling: federale overheid bepaalt enkel het aandeel cofinanciering - Sterke mate van continuïteit & coördinatie van projecten over generaties programma's heen & verder bouwend op reeds bestaande regionale visievorming
Actorencoalitie	<ul style="list-style-type: none"> - Rijksoverheid: coördinatie rol voor LNV & BZK. Wisselend engagement en betrokkenheid van andere departementen - Lokale actoren: diverse regionale coalities (grote variatie in aantal gemeenten, ook wisselende betrokkenheid van provinciebesturen) 	<ul style="list-style-type: none"> - Federale overheid: coördinatie rol voor ARE. Afstemming met andere centrale agentschappen binnen het evaluatieteam - Lokale actoren: grote verscheidenheid in coalities, met wisselende betrokkenheid van kantons, regio's, steden en gemeenten & aangrenzende buitenlandse regio's

	<ul style="list-style-type: none"> - Valorisatie van reeds bestaande regionale triple helix verbanden, naast ook zuiver bestuurlijke coalities 	<ul style="list-style-type: none"> - Zuiver publieke actorencoalitie: geen directe betrokkenheid van maatschappelijke spelers
Governance	<ul style="list-style-type: none"> - Overlegtafel Rijk-regio + regiegroep/kernteam als belangrijkste afstemmingsorganen tussen de betrokken actoren - Uitgangspunt van gelijkwaardig partnerschap tussen Rijk en regio, initiatief voor terugkoppeling & verantwoording ligt sterk bij de regio - Belang van voorafgaande regionale governancestructuren die verder ontwikkeld worden 	<ul style="list-style-type: none"> - Oprichting van een vertegenwoordigingsorgaan (gemeenten, kantons en regionale autoriteiten) dat met één stem spreekt op het federale niveau - Agglomeratieprogramma's als concrete aanleiding voor de oprichting van heel wat (privaat-en publiekrechtelijke) regionale verenigingen tussen gemeenten, regionale autoriteiten & kantons - Doorontwikkeling van bestaande regionale structuren & visies (bv. planningsregio's)
Financiering	<ul style="list-style-type: none"> - Beheer van Regio Envelop door LNV (5 à 30 miljoen per Deal), minimaal 50% lokale publieke cofinanciering - Belang van cofinanciering door private partijen (overschrijdt in bepaalde deals ruim de Rijksfinanciering) - Belangrijke politieke dimensie in de omvang en toewijzing van Regio Envelop, afhankelijk van regeerakkoord en kabinetsformatie 	<ul style="list-style-type: none"> - Cofinanciering vanuit de Confederatie (ARE) tussen 30 tot 50%, bepaling o.b.v. evaluatiecriteria rond kosten-baten, duurzaamheid, kwaliteit + politieke deliberatie - Louter publieke lokale cofinanciering, varieert tussen 50 en 70% - Federale langetermijnsfinanciering: belangrijke impact van de oprichting van het nationaal verkeersfonds voor wegen en agglomeraties in 2018
Proces & Rapportering	<ul style="list-style-type: none"> - RD Governance Lab: opzet van een leer- en experimenteromgeving om de verhoudingen tussen Rijk & regio verder vorm te geven. 	<ul style="list-style-type: none"> - Monitoring van effecten o.b.v. streefwaarden van indicatoren, alsook via een centraal rapporteringssysteem. mogelijkheid tot toekomstige financiële sancties bij het behalen van onvoldoende resultaat. - Sterke aandacht voor evaluatie & tussentijds leren overheen de generaties programma's o.b.v. externe assessments

	- Monitor brede welvaart: nadruk op een goed begrip van de huidige situatie & het werken vanuit een beleidstheorie die aannames expliciteert	
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--



5.2 CASEVERGELIJKING MET VLAAMSE TERUGKOPPELING

We maken hieronder de verstaalslag naar Vlaanderen voor elk van de afzonderlijke aspecten waarop we beide cases analyseerden. Ondanks het feit dat er in Vlaanderen niet expliciet sprake is van Regio Deals of agglomeratieprogramma's an sich, kunnen er namelijk wel verschillende parallellen getrokken worden naar tal van projecten en programma's die op we op het interbestuurlijke niveau kunnen aantreffen, denk bv. aan het Limburgse SALK-programma, het Toekomstverbond in Antwerpen, verschillende strategische ruimtelijke projecten & territoriale ontwikkelingsprogramma's, diverse VLM-programma's zoals Water-Land-Schap, ...

Gezien een diepgaande, systematische vergelijking met al deze projecten & programma's ons te ver zou leiden en buiten de scope van dit onderzoek valt, maken we voor de terugkoppeling naar Vlaanderen gebruik van de weerhouden inzichten en vaststellingen die we via een reflectietafel met experts konden verzamelen waarin de werking van beide programma's werd toegelicht en er gezamenlijk werd gereflecteerd over de mogelijke relevantie hiervan voor het interbestuurlijke werken dat zich binnen Vlaanderen ontwikkelt. Naast een bespreking van deze inzichten op een eerder overkoepelend niveau vergelijken we vervolgens ook meer in detail de case van de agglomeratieprogramma's met de Vlaamse vervoerregio's. Ten slotte komen we op basis van onze bespreking finaal tot een reeks aanbevelingen voor de Vlaamse overheid op het vlak van interbestuurlijk samenwerken.

Programmabepaling

We merkten op dat de interbestuurlijke agenda's die gevormd worden binnen de Regio Deals en agglomeratieprogramma's belangrijke verschilpunten vertonen, dit zowel op inhoudelijk vlak als qua reikwijdte van opgaven. De insteek van het Regio Deal programma om te focussen op brede welvaart, bestaande uit zowel economische, ecologische als sociale dimensies, leidt daarbij duidelijk tot een ruimere aanpak van beleidsopgaven dan de agglomeratieprogramma's, die in de praktijk eerder gefocust blijken op de beleidsopgaven binnen het (ruime) omgevingsbeleid, met name het coördineren van mobiliteit en ruimtelijke ontwikkeling binnen stedelijke gebieden. De opzet die binnen de agglomeratieprogramma's wordt gehanteerd om tot een intense coördinatie te komen van nauw verwante beleidsopgaven bevat volgens experts zeker interessante aanknopingspunten om de aanpak van soortgelijke, verder te integreren beleidsopgaven binnen een Vlaamse context verder op elkaar af te stemmen. In de Vlaamse context kan hier gedacht worden aan de verdere uitbouw van de vervoerregio's en hun koppeling aan het omgevingsbeleid, maar dat lijkt momenteel niet voor de hand liggend. Ook het feit dat het vormgeven van deze programma's wordt benaderd als een volgehouden inspanning over meerdere generaties van programma's heen vormt daarbij een interessant aspect om verder te verkennen.

Ook in de gehanteerde procesvoering om programma's vorm te geven, zien we verschilpunten in de aanpak van beide cases naar voren komen. De programmabepaling binnen de Regio Deals die via een zogenaamd 'dealmakingsproces' tot stand komt, lijkt daarbij nadrukkelijker via een interbestuurlijke onderhandeling en een centrale-lokale interactie te lopen, daar waar de agglomeratieprogramma's eerder vanuit een bottom-up perspectief gestalte krijgen, zij het wel vanuit een sterk federaal kader. Een programmabepaling die verder bouwt op deze inzichten en vanuit een sterke interactie tussen lokale en centrale overheden tot stand komt, met voldoende autonomie voor regiocoalities, wordt door verschillende experts als een inspirerende en verder te onderzoeken aanpak voor Vlaanderen ingeschat, in het bijzonder voor beleidsdomeinen waarbinnen de interbestuurlijke samenwerkingspraktijk vandaag de dag nog als eerder sterk centraal aangestuurd wordt ervaren door de regionale spelers op het terrein (bv. welzijn). Vanschoenwinkel, Hondeghe & Verdrue (2020) komen tot een soortgelijke aanbeveling en stellen dat de Vlaamse overheid op het vlak van sociaal beleid nog



sterker in gesprek zou kunnen gaan met lokale besturen om zo tot een optimale indeling van bovenlokale samenwerkingsverbanden te komen (p.148).

Een gemeenschappelijk element uit de analyse van beide programma's is dat de ontwikkelde agenda's niet tot stand komen vanaf een wit blad, maar in belangrijke mate reeds bestaande regionale dynamiek valoriseren en daarbij verder bouwen op de visievorming en agenda's die reeds voorafgaand aan de programma's in regio's werden ontwikkeld. Ook vanuit de reflectietafel erkent men het belang van het voorzien van voldoende stabiliteit in regionale agendavorming. Binnen de Vlaamse context zou er daarom ook nog sterker aandacht besteed kunnen worden aan het garanderen van voldoende continuïteit op dit vlak, door met name te investeren in voldoende expertise en capaciteit bij het opstellen van programma's, zowel op centraal als op lokaal niveau. Ook in het eindrapport van het vorige steunpuntproject benadrukten we reeds het belang van het capaciteits- en competentievraagstuk op Vlaams niveau en de nood aan duidelijke politieke keuzes hieromtrent voor de realisatie van gebiedsgerichte programma's (De Rynck, Schraepen & Voets 2021, p.73)

Verder wijst men rond de reflectietafel erop dat de meer programmatorische aanpak die men ontwikkelt in de onderzochte cases ook interessante gelijkenissen vertoont met de manier waarop in Vlaanderen de stadsvernieuwingsprojecten in het kader van het stedenbeleid worden vormgegeven. In tegenstelling tot interbestuurlijke samenwerkingsvormen waar de financiering en uitvoer van programma's vaak sterk in handen van Vlaamse beleidsactoren blijven liggen (zie bv. vervoerregio's), kiest men er hier wel sterker voor om vanuit Vlaanderen een meer kaderstellende rol op te nemen en meer autonomie te geven aan stedelijke coalities zelf. De gehanteerde aanpak die vanuit het stedenbeleid werd ontwikkeld kan daarom mogelijks verdere aanknopingspunten bieden om een programmatorische benadering ook breder binnen Vlaamse interbestuurlijke programma's ingang te doen vinden. Ook binnen recente visievorming en reflecties die rond het Vlaamse stedenbeleid tot stand komen merken we een sterke link naar de regio op en worden bv. stadsprogramma's naar voren geschoven als een potentieel instrument om interbestuurlijke samenwerking verder vorm te geven (Van Herck et al., 2019).

Uit onze analyse komt echter ook naar voren dat de bepleitte geïntegreerde programma aanpak effectief in de praktijk brengen soms geen evidente opgave blijkt, gezien bepaalde vormen van bestaande verkokering op het centrale niveau binnen de ontwikkelde programmatorische aanpak kunnen doorwerken. De bevroegde experts trekken op dit vlak een duidelijke parallel naar Vlaanderen en stellen dat een geïntegreerde programma aanpak vaak bemoeilijkt wordt door de opdeling van ministerportefeuilles op Vlaams niveau, die vervolgens doorwerken tot op lagere niveaus en een impact kunnen hebben op de samenwerking die zich hier (al dan niet) kan ontwikkelen. Voldoende samenhang en inhoudelijke consistentie creëren binnen deze verdeling van bevoegdheidspakketten wordt daarbij als een constante uitdaging en evenwichtsoefening ervaren die het leggen van structurele verbindingen tussen departementen en agentschappen vaak bemoeilijkt. Ook Dockx & Verhoest (2020) beklemtonen in hun onderzoek naar tijdelijke Vlaamse project- en programmastructuren de nood aan het scheppen van meer ruimte voor departementen en agentschappen om vlot samen te werken door sterker te sturen op gezamenlijke opgaven. Zij schuiven hiervoor het versterken van de connectieve capaciteit van Vlaamse organisaties naar voren als een manier om op een effectievere manier in samenwerkingsverbanden een actieve rol op te nemen (Dockx & Verhoest 2020, p.18).



Actorencoalitie

We merken op dat de actorencoalities waarlangs de Regio Deals en de agglomeratieprogramma's concreet gestalte krijgen enkele gelijkenissen en verschilpunten vertonen, dit zowel op het centrale als op het lokale niveau.

Binnen beide cases zien we dat de coördinatierol op centraal niveau wordt opgenomen door een inhoudelijk betrokken ministerie of agentschap, waarbij er vervolgens afstemming met verschillende beleidsdomeinen op het niveau van de centrale overheid tot stand komt. Binnen de Regio Deals zien we echter dat naast het beleidsinhoudelijke ministerie LNV ook Bestuurszaken en Koningsrelaties (BZK) betrokken wordt bij de programma coördinatie en met name in de vervolgaanpak van de Regio Deals een nog prominentere rol op het vlak van coördinatie zal opnemen naar de toekomst toe. Teruggekoppeld naar Vlaanderen leidt deze vaststelling ons tot de vraag in welke mate binnen de Vlaamse overheid een meer prominente (coördinerende) rol en plek voor het Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB) en/of Kanselarij en Buitenlandse Zaken (KBZ) ook een wenselijke/te verkennen piste zou kunnen zijn om de huidige (vaak sectorale) benadering van interbestuurlijke samenwerking op Vlaams niveau te kunnen ombuigen naar een meer Vlaams brede aanpak. We merken daarbij op dat het voorzien van 'verbindingsfiguren' binnen ABB ook elders in rapporten als aanbeveling wordt geformuleerd, bv. voor de uitrol van stadsprogramma's met een interbestuurlijk en intersectoraal karakter (zie Van Herck et al., 2019 p. 31)

Verder zien we dat de interdepartementale werking op centraal niveau per case op verschillende wijzen gestalte krijgt. Binnen de agglomeratieprogramma's zien we bv. dat de afstemming met andere centrale agentschappen hoofdzakelijk tijdens het evaluatieproces van de programma's tot stand komt. Binnen de Regio Deals lijkt de interdepartementale betrokkenheid, althans op papier, sterker naar voren te komen, gezien hier ook andere Rijksdepartementen die inhoudelijk betrokken zijn dealovereenkomsten mee ondertekenen en zich op die wijze gezamenlijk engageren. Uit onze analyse blijkt echter ook dat deze interdepartementale coördinatie op centraal niveau geen evidente opgave blijkt in de praktijk en dat de tussentijdse balans van de programma's op dit vlak zeker niet onverdeeld positief is. Experts erkennen deze uitdagingen ook voor Vlaanderen en wijzen in dit verband ook naar de specifieke politiek-bestuurlijke context, met bv. een sterke mate van partijpolitisering, die een belangrijke impact kan hebben op de dynamiek die zich rond interbestuurlijke samenwerking kan ontwikkelen en de mate waarin interdepartementale coördinatie daarbinnen tot stand kan komen.

Aan lokale zijde merken we op dat zowel binnen de Regio Deals als de agglomeratieprogramma's ervoor wordt gekozen om regionale coalities van onderuit tot stand te laten komen. In de praktijk leidt dit binnen beide cases tot uiteenlopende allianties en wisselende lokale actorencoalities per regio, waarbij verschillende lokale instanties het leiderschap kunnen opnemen, hetgeen zo ook de dynamiek weerspiegelt die zich per regio manifesteert en ontwikkelt. We merken daarbij wel op dat er binnen de Regio Deals wordt gekozen om ook privéspelers, bv. in de vorm van triple helix verbanden, te betrekken binnen de regionale coalities, dit in tegenstelling tot de agglomeratieprogramma's die zich uitsluitend richten op de bestuurlijke spelers binnen een regio. Experts rond de reflectietafel schatten in dat het actiever betrekken van privépartners en maatschappelijke spelers binnen interbestuurlijke programma's, niet louter binnen een participatieproces maar als volwaardige actieve speler, een aspect is van de Regio Deal aanpak dat ook binnen Vlaanderen mogelijks nog meer ontwikkelingspotentieel heeft, gezien samenwerkingsinitiatieven hier vaak nog vanuit een eerder bestuurlijke invalshoek benaderd worden. Tegelijkertijd stelt men echter ook vast binnen bestaande programma's die hierop trachten in te zetten, bv. rond landschaps- en open ruimteontwikkeling, dat het creëren van een rechtstreeks belang van privéspelers bij zo'n samenwerking noodzakelijk is, maar in de praktijk vaak geen evident gegeven blijkt te zijn. Ook binnen eerder steunpuntonderzoek naar regiodynamieken rond economie en innovatie stelden we reeds vast dat engagementen vanuit privé actoren zich voornamelijk situeren rond concrete projecten en programma's, bv. rond innovatie, die een duidelijke win-win voor de betrokken private partijen opleveren (Schraepen, Voets, Vos & De Rynck 2022).

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

Governance

We stellen vast dat er zowel in de Regio Deals als bij de agglomeratieprogramma's sprake is van nieuwe afstemmings- en overlegorganen die worden opgericht in het kader van de programmawerking. Daarnaast worden er ook linken gelegd naar bestaande governance arrangementen die via voorafgaande dynamieken in de regio reeds gestalte kregen.

We merken bij de ontwikkelde arrangementen op dat bij de Regio Deals er een sterkere nadruk lijkt te liggen op de dialoog met de Rijksoverheid via de Rijk-regio overleg, daar waar bij de agglomeratieprogramma's via het afstemmingsorgaan de coördinatie en samenwerking tussen de betrokken regionale actoren centraler lijkt te staan. De juridische structuren die hiertoe worden gebruikt verschillen ook van elkaar. De courant gebruikte privaatrechtelijke vereniging met eigen rechtspersoonlijkheid binnen de agglomeratieprogramma's lijkt daarbij een meer zwaarwegende juridische basis en verankering te bieden dan de convenanten waarlangs de Regio Deal programma's worden afgesloten. Teruggekoppeld naar Vlaanderen duikt daarbij de vraag op hoe deze afstemmingsorganen zich verhouden tot bestaande arrangementen die we binnen regio's in Vlaanderen kunnen aantreffen en zich bv. rond het burgemeestersoverleg vandaag reeds ontwikkelen. De onderzochte arrangementen lijken daarvoor inspiratie voor verdere ontwikkelingsmogelijkheden te bieden en laten zien dat bv. naast het inzetten op horizontale afstemming tussen lokale spelers ook een intenser verticaal overleg tussen regio's en de centrale Vlaamse overheid via soortgelijke structuren tot stand zou kunnen komen. In een eerdere analyse van een selectie burgemeestersoverleggen in Vlaanderen formuleerden we reeds een gelijkaardige bedenking vanuit de vaststelling dat in bepaalde regio's rond het burgemeestersoverleg reeds (in beperkte mate) afstemming en interactie met bv. Vlaamse streekparlementairen wordt vormgegeven (Schraepen, Voets & Van Haelter 2021).

Vervolgens merken we op dat er binnen beide cases ook verder wordt gebouwd op reeds bestaande structuren die binnen de regio ontwikkeld werden. Binnen de Regio Deals zien we bv. binnen heel wat regio's bestaande (triple helix) boards en stichtingen die worden gebruikt als verantwoordelijke organen voor de uitvoering en aansturing van de programma's die vervolgens verder ontwikkeld werden. Ook binnen de agglomeratieprogramma's komt het intensifiëren van bestaande regionale samenwerking als een kernelement naar voren en blijken de programma's als een katalysator te werken voor de verdere uitbouw van regionale governance arrangementen. Verder bouwend op deze inzichten stelt zich de vraag of er ook binnen de Vlaamse overheid niet nog sterker kan worden ingezet op het valoriseren van bestaande regionale arrangementen in het vormgeven van nieuwe interbestuurlijke samenwerkingsverbanden. Vanuit de reflectietafel wijst men erop dat het huidige samenspel tussen verschillende interbestuurlijke trajecten die vanuit Vlaanderen worden opgezet, bv. rond mobiliteit en ruimtelijke ontwikkeling, in de praktijk eerder stroef verloopt. Hierdoor worden er mogelijks kansen gemist om de beschikbare capaciteit en instrumenten op Vlaams niveau meer gezamenlijk in te zetten en beter op elkaar af te stemmen. Ook Dockx & Verhoest (2020) bevelen in het verlengde hiervan aan om in te zetten op het vergroten van de ondersteuningscapaciteit van bestaande projectstructuren om zo meer synergiën tussen beleidsdomeinen te bekomen (p.13).

Financiering

We stellen vast dat het bekostigen van programma's binnen beide cases tot stand komt vanuit een cofinancieringsaanpak, waarbij de verdeelsleutel per programma tussen de centrale en lokale actoren varieert rond de 50%. Doorheen de analyse komt naar voren dat substantiële en volgehouden financieringsengagementen op centraal niveau daarbij een cruciaal element blijken voor beide programma's en in de praktijk een van de voornaamste prikkels vormen voor regionale coalities om deel te nemen aan de programmawerking. Binnen de agglomeratieprogramma's wordt er daarbij sterk de nadruk gelegd op cofinanciering via een nationaal fonds dat werd opgericht vanuit een legislatuur overschrijdend perspectief, daar



waar de beschikbare financiële middelen voor de Regio Deals sterker afhankelijk lijken van de politieke keuzes van specifieke regeringscoalities. Teruggekoppeld naar de Vlaamse context lijkt de nadruk die gelegd wordt op een eerder gelijkwaardige cofinanciering tussen centrale overheid en regionale coalities ietwat te contrasteren met de relatieve dominantie van centrale financiële middelen die we aantreffen in de werking en uitvoering van interbestuurlijke samenwerking in Vlaanderen. We stelden in eerder onderzoek reeds vast dat binnen heel wat Vlaamse projecten en programma's op regioniveau Vlaamse financiering dominant is, waarbij bv. in sommige projecten de financiering door de Vlaamse overheid zo'n 80% bedraagt van het totale budget (De Rynck, Schraepen & Voets 2021, p.47). De vraag kan echter gesteld worden of een meer evenwichtige cofinanciering in bepaalde gevallen niet ook opportuun zou kunnen zijn en in welke contexten een meer gelijkmatige financiële betrokkenheid voor voldoende engagementen zowel op lokaal als centraal niveau zou kunnen zorgen.

Daarnaast merken we ook op dat het ontwikkelen van een adequaat financieel instrumentarium om gemeenschappelijke opgaven te financieren binnen beide cases de nodige uitdagingen met zich meebrengt. De bezwaren die de Rekenkamer aantekende binnen de Regio Deal aanpak omtrent de gebruikte uitkeringsvorm laten zien dat bestaande juridische vehikels beperkend kunnen werken om een programma aanpak gericht op samenbestuur en evenwaardig partnerschap te faciliteren. Ook binnen de agglomeratieprogramma's wijst men op de nood aan een soepele omgang met instrumenten met voldoende autonomie voor regionale coalities, bv. om wijzigingen in de toewijzing van budgetten tijdens de uitvoeringsfase van projecten mogelijk te maken. Teruggekoppeld naar Vlaanderen stellen in het verlengde hiervan ook Dockx en Verhoest (2020) een noodzaak vast om een flexibel financieel instrumentarium te ontwikkelen, dat bv. verschuivingen in middelenallocatie tussen verschillende entiteiten mogelijk moet maken op basis van wijzigende maatschappelijke uitdagingen (p.14). Het ontwikkelen van transversale werkingsbudgetten en instrumenten wordt in dit verband als een mogelijke piste naar voren geschoven om bestaande financiële kokers te doorbreken en het poolen en uitwisselen van middelen tussen organisaties te vergemakkelijken. Uit eerder onderzoek leerden we reeds dat er hiervoor geen zwaarwegende juridische of financiële obstakels bestaan, waardoor het werken via transversale budgetten voor regio's perfect technisch mogelijk is (De Rynck, Schraepen & Voets 2021)

Een verschilpunt tussen de twee cases zien we in de mate dat er beroep wordt gedaan op private middelen voor de programmafianciering. De agglomeratieprogramma's komen tot stand via publieke financieringskanalen die maken dat private spelers niet als dusdanig binnen de programmawerking worden betrokken. Dit staat in contrast tot de Regio Deal opzet, waarbij er in heel wat gevallen wel sprake is van aanzienlijke cofinancieringsbedragen die afkomstig zijn van private partijen. Deze vaststelling doet de vraag rijzen of er parallel aan het intenser betrekken van private actoren binnen interbestuurlijke samenwerking ook nog kansen liggen in Vlaanderen bij het sterker inzetten op publiek-private cofinanciering en of het mogelijke potentieel dat hier aanwezig is reeds voldoende wordt benut. Ook Dockx & Verhoest (2020) schuiven de mogelijkheid tot het poolen van private en publieke middelen in hun onderzoek naar voren als een verder te onderzoeken piste voor programmastructuren en suggereren dat het opstellen van engagementsverklaringen hiervoor een nuttig instrument kan zijn (p.15).

Proces & Rapportering

We merken op binnen beide cases dat er binnen de procesaanpak op diverse manieren wordt ingezet op het ontwikkelen van lerend vermogen. Daarvoor wordt er ruimte gecreëerd om tussentijds te kunnen bijsturen en tracht men op basis van voortschrijdend inzicht gaandeweg leerpunten te distilleren. Binnen het Regio Deal programma vertaalt deze opzet zich in het opzetten van zogenaamde 'governance labs' waarin er gezamenlijk wordt onderzocht wat werkt en niet op het vlak van de governance van regio's en men tracht tot werkzame principes te komen voor effectieve governance arrangementen. Ook binnen de agglomeratieprogramma's zien we dat er wordt ingezet op een sterke evaluatie van programma's en coördinatie over generaties en legislaturen heen, waardoor er gaandeweg sprake is van een robuust leerproces dat werd geïnstalleerd. Teruggekoppeld naar Vlaanderen kunnen deze gehanteerde procesaanpakken mogelijks inspiratie bieden om bestaande



interbestuurlijke samenwerking, die bv. in het kader van de ruimtelijke strategische projecten wordt ontwikkeld, nog sterker vanuit een langetermijnperspectief te benaderen. Via een lerende aanpak zou men meer aandacht kunnen besteden aan de onderlinge samenhang tussen generaties van projecten om zo langdurige centrale en lokale engagementen te ontwikkelen die voortschrijdend inzicht en zelfevaluatie kunnen stimuleren (zie ook Ruimte Vlaanderen 2013, p.96).

Naast het inzetten op lerend vermogen zien we dat er binnen beide programma's ook sprake is van specifiek ontwikkelde rapporteringssystemen die op diverse manieren worden ingezet. Zo merken we bv. binnen de Regio Deals op dat de data die men hier verzamelt voor de jaarlijkse voortgangsrapportage ook gebruikt wordt voor een regionale monitor brede welvaart. Daarlangs tracht men via een breed pallet indicatoren een gedetailleerd beeld van de regio weer te geven, aansluitend op de nationale dataplatformen die rond deze thema's reeds tot stand kwamen. Binnen de agglomeratieprogramma's zien we dat het ontwikkelde rapporteringssysteem niet enkel gebruikt wordt voor centrale terugkoppeling, maar ook breder ingezet wordt als sturingsinstrument. Daarbij wordt bv. de toekenning van toekomstige federale programmafinanciering gekoppeld aan de uitvoering en realisatie binnen de huidige generatie programma's en bouwt men hierrond bepaalde sanctiemechanismen in. Vanuit een Vlaams perspectief bieden deze ontwikkelde praktijken interessante perspectieven om bestaande rapporterings- en monitoringsinstrumenten binnen samenwerkingsverbanden verder te ontwikkelen of breder in te zetten om aldus innovatie te stimuleren (zie ook Dockx & Verhoest 2020, p. 19). Zo biedt het Nederlandse voorbeeld van de regionale monitor Brede Welvaart aanknopingspunten om ook in Vlaanderen nog sterker in te zetten op het beter ontsluiten van bestaande regionale datasets en deze verder te integreren binnen bestaande platformen zoals bv. de Gemeente-Stadsmonitor. De Zwitserse praktijk illustreert dan weer dat monitorings- en rapporteringsinstrumenten ook sturend kunnen worden ingezet door deze te koppelen aan engagementen op het vlak van realisatie en uitvoering.



5.3 DE VLAAMSE VERVOERREGIO'S EN AGGLOMERATIEPROGRAMMA'S KORT VERGELEKEN

We leggen hierboven reeds verschillende dwarsverbanden tussen de onderzochte cases en de interbestuurlijke praktijk die zich in Vlaanderen binnen de vervoerregio's ontwikkelt. Omwille van de specifieke parallellen die we daarbij ontwaren met de agglomeratieprogramma's , met name op het vlak van thematische focus en doelstellingen, bespreken we hieronder nog meer in detail de gelijkenissen en verschilpunten die we tussen beide programma's kunnen aantreffen.

Als eerste stellen we vast dat zowel de vervoerregio's als de agglomeratieprogramma's een agenda ontwikkelen die zich situeert binnen het brede mobiliteitsdomein, zij het elk vanuit een specifieke invalshoek. Bij de vervoerregio's zorgt het regelgevend kader van basisbereikbaarheid ervoor dat de beleidsfocus primair ligt op de ontwikkeling van een vraag gestuurd openbaar vervoersaanbod, met regionale mobiliteitsplannen die worden opgemaakt vanuit een gelaagd vervoersmodel en de idee van combimobiliteit (Schraepen, De Rynck & Voets 2018). De agglomeratieprogramma's vertrekken op hun beurt eerder vanuit een projectmatige mobiliteitsbenadering, die ook ruimer gaat dan enkel de planning van openbaar vervoer, waarbij voornamelijk programma's voor mobiliteitsinfrastructuur worden ontwikkeld in nauwe afstemming met de ruimtelijke ontwikkeling die plaatsvindt binnen stedelijke agglomeraties. De programma's die daaruit voortkomen lijken daarbij ook sterker vanuit een bottom-up dynamiek van regionale coalities te ontstaan dan de beleidsopgaven binnen de vervoerregio's, die gebiedsdekkend voor heel Vlaanderen zijn en sterk bepaald worden vanuit het decreet van basisbereikbaarheid. Daarnaast merken we ook op dat er binnen heel wat agglomeratieprogramma's sprake is van reeds een zekere historiek binnen beleidsagenda's, die een sterke mate van continuïteit kennen over verschillende generaties van programma's heen. De regionale agenda's die binnen de vervoerregio's tot dusver ontwikkeld werden, zijn in dat opzicht duidelijker recenter en bouwen in mindere mate verder op reeds bestaande voorafgaande visievorming & programma's.

Binnen zowel de vervoerregio's als de agglomeratieprogramma's merken we op dat de actorencoalitie bestuurlijk is samengesteld uit enerzijds groepen van lokale actoren en anderzijds centrale beleidsdiensten. De coördinatie op centraal niveau wordt daarbij door verschillende instanties per programma opgenomen en situeert zich in het ene geval binnen het Vlaamse mobiliteitsdepartement (MOW) en anderzijds binnen het Zwitserse federale agentschap voor territoriale ontwikkeling, dat zowel actief is op het vlak van mobiliteitsbeleid als ruimtelijke ontwikkeling. Daarnaast zien we dat er binnen beide cases wordt ingezet op coördinatie en afstemming met andere betrokken centrale beleidspelers in de opmaak en evaluatie van programma's, zoals bv. binnen het 'Team MOW' orgaan binnen de vervoerregio's en het centrale evaluatieteam bij de agglomeratieprogramma's . Aan lokale zijde merken we op dat in beide programma's naast lokale besturen ook bovenlokale beleidsactoren zoals provincies en kantons binnen de gevormde coalities worden betrokken. Binnen de agglomeratieprogramma's kunnen we op dit vlak nog een wat grotere verscheidenheid aantreffen dan bij de vervoerregio's, gezien er hier in bepaalde gevallen bv. ook grensoverschrijdende regionale samenwerkingsverbanden binnen de programmawerking worden opgenomen.

Op het vlak van governance zien we dat er binnen zowel de vervoerregio's als de agglomeratieprogramma's afstemmingsorganen onder de betrokken actoren worden opgericht om de programma's te ontwikkelen, op te volgen en aan te sturen. Bij de vervoerregio's merken we binnen het platform van de vervoerregioraad op dat de trekkersrol hier gezamenlijk door zowel een centrale als een lokale betrokken actor wordt opgenomen vanuit een gedeeld co-voorzitterschap. Binnen de agglomeratieprogramma's lijkt in vergelijking de nadruk sterker te liggen op de onderlinge afstemming onder de betrokken actoren binnen de regio, gezien men hier binnen de projectorganisatie enerzijds samenwerking onderling tussen lokale besturen en anderzijds samenwerking tussen kantons en lokale besturen centraal stelt. Het leiderschap ligt daarbij sterker bij het aangeduide



verantwoordelijke orgaan binnen de regionale coalitie, dat de interne coördinatie binnen de coalitie op zich neemt en zo met één stem naar de federale overheid toe spreekt.

Ook op juridisch vlak merken we verschillen op inzake governance tussen beide programma's. De vervoerregio's bezitten geen rechtspersoonlijkheid, waardoor beslissingen van de vervoerregioraad in consensus dienen genomen te worden en finaal door de Vlaamse regering en lokale besturen moeten worden goedgekeurd (Vandendriessche & Schellekens 2020). Binnen de agglomeratieprogramma's zien we wel dat er in heel wat gevallen juridische structuren worden gebruikt om samenwerkingsverbanden op te richten, die vervolgens hierdoor ook bindende beslissingen kunnen nemen. Ook maken de programma's daarbij vaak gebruik van reeds bestaande structuren die in de regio's reeds actief waren, in tegenstelling tot de vervoerregio's waarvoor we reeds aangaven dat de afstemming met bestaande regionale constellaties eerder moeizaam verloopt (De Rynck, Schraepen & Voets 2021).

Vanuit een focus op hulpmiddelen merken we op dat de financiering van beide programma's verschillend tot stand komt en dat de centraal-lokale verhoudingen per case anders liggen. Bij de agglomeratieprogramma's zien we dat er een evenwaardige cofinancieringsaanpak gehanteerd wordt, waarbij het centrale bijdragepercentage bepaald wordt op basis van de scoring van een programma op een reeks evaluatiecriteria. Bij de vervoerregio's is er eerder sprake van een overwegend Vlaamse financiering, gezien er gewerkt wordt met (gesloten) Vlaamse financiële enveloppes voor openbaar vervoer per regio, naast ook de mogelijkheid die geboden wordt tot aanvullende financiering vanuit de lokale besturen. Verder zien we bij de agglomeratieprogramma's dat er duidelijk sprake is van een financieel langetermijnperspectief op centraal niveau, met name door de oprichting van een specifiek nationaal fonds hiervoor in 2018. Op dit punt is de vervoerregiowerking duidelijk veel recenter en ook nog priller, gezien er nog onduidelijkheid bestaat over de uitrol en de timing van de regionale mobiliteitsplannen, alsook de financiële engagementen die op Vlaams niveau zullen genomen worden om hier uitvoering aan te geven. In tegenstelling tot de centrale lange termijn aanpak waarbinnen de agglomeratieprogramma's gestalte krijgen, lijkt de vervoerregiowerking dan ook sterker afhankelijk te zijn van het politieke draagvlak dat deze aanpak geniet bij de bevoegde Vlaamse minister en de bredere bestuurlijke en politieke cultuur rond interbestuurlijk samenwerken op Vlaams niveau.

Ten slotte merken we op dat er procesmatig binnen beide cases op verschillende manieren wordt ingezet op tussentijds leren en evalueren. De agglomeratieprogramma's besteden daarbij sterk aandacht aan het coördineren en evalueren van projecten over generaties van programma's heen, waarbij er binnen elke generatie dient aangetoond te worden op welke wijze men verder bouwt op de vorige generatie programma's en hoe reeds overeengekomen maatregelen zo gecontinueerd kunnen worden. Binnen de vervoerregiowerking zien we dan weer dat tijdens de voorbereiding van het decreet basisbereikbaarheid een leeromgeving werd opgezet door de invoering van een regelluw kader in functie van een aantal proefprojecten. Door dit regelluw kader werd er binnen deze proefregio's de mogelijkheid geboden om de principes van basisbereikbaarheid uit te testen en innovatieve mobiliteitsoplossingen uit te rollen. Vervolgens werden er op basis van de opgedane ervaringen aanbevelingen en leerpunten geformuleerd zowel voor het decretale kader als voor de organisatorische werking van de vervoerregio's (Deloitte 2017).



5.4 AANBEVELINGEN

In dit rapport onderzochten we vanuit een vergelijkend perspectief twee buitenlandse cases van interbestuurlijke samenwerking (Regio Deals & agglomeratieprogramma's) om vervolgens de leerpunten en inzichten hieruit terug te koppelen naar de Vlaamse context. Op basis van onze analyse formuleren we volgende beleidsaanbevelingen aan het adres van de Vlaamse overheid omtrent interbestuurlijke samenwerking op regionale schaal:

- Hou bij het opzetten en uitrollen van kaders voor interbestuurlijke samenwerking in regio's zo maximaal mogelijk rekening met bestaande regionale coalities. Het versterken van reeds bestaand 'regiokapitaal' leidt tot betere slaagkansen.
- Heb voldoende oog voor regionale variatie en maatwerk in de samenstelling en totstandkoming van programma's. Laat toe dat de inhoudelijke agenda en de samenstelling van de regionale coalities per regio kan variëren in functie van de specifieke dynamiek in elke regio en overweeg expliciet om maatschappelijke actoren in regionale programma's te includeren.
- Voorzie in een structurele financieringshorizon voor interbestuurlijke programma's in regio's met substantiële en volgehouden engagementen op centraal niveau die lange termijn verbintenissen met regio's mogelijk maken.
- Samen programma's realiseren vereist een gepaste cofinanciering: voorzie een goede balans tussen financiering vanuit de Vlaamse overheid en vanuit publieke actoren in de regio zelf, maar ook de mogelijkheid om private middelen in te laten brengen.
- Investeer in een sterke programmacoördinatie op centraal niveau en maak goede afspraken welke rollen sectorale en horizontale departementen of agentschappen al dan niet gezamenlijk opnemen. Versterk de domeinoverschrijdende samenwerking door departementen en agentschappen zowel te betrekken in de opzet, uitvoering en evaluatie van programma's.
- Werk aan een overkoepelende Vlaamse strategie waarbinnen bestaande interbestuurlijke samenwerkingsinitiatieven beter op elkaar kunnen worden afgestemd. Investeer daarvoor in interbestuurlijke ontmoetingsruimte om programma's (a) te ontwikkelen, (b) af te spreken, (c) op te volgen en (d) te evalueren. Afhankelijk van de opgave vergt dit een duidelijk script op Vlaams niveau of laat dit volop ruimte voor een aanpak vanuit de regio zelf.
- Benader interbestuurlijke samenwerking niet als een louter ambtelijk proces, maar werk aan een voldoende sterke, volgehouden politieke coördinatie op Vlaams niveau. Zorg daarbij dat interbestuurlijke programma's over voldoende gedeeld politiek eigenaarschap beschikken, maar tegelijkertijd duidelijk is wie voor welke aspecten actie dient te ondernemen binnen zijn/haar bevoegdheden.
- Maak werk van een meer expliciete en kwalitatieve monitoring van interbestuurlijke programma's inzake voortgang en resultaatsbereik en voorzie manoeuvreerruimte tot bijsturing op basis van voortschrijdend inzicht.



LITERATUURLIJST

- CEAT, Ernst Basler + Partner, Infrac (2010). Evaluation de la politique des agglomérations de la Confédération 2002- 2009. Berne.
- Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) (2016). Collaboration dans les agglomérations: bilan et perspectives. Berne.
- Conseil Fédéral (2015). Politique des agglomérations 2016+ de la Confédération. Pour un développement cohérent du territoire Suisse. Berne.
- DETEC & ARE (2020). Directives pour le programme en faveur du trafic d'agglomération (DPTA). Berne.
- Dockx, E. Verhoest, K. (2020). Wendbare overheid: Tijdelijke project-en programmastructuren met een horizontaal, transversaal en/of gebiedsgericht karakter. Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.
- Deloitte. (2017). Evaluatie van de proefregio's basisbereikbaarheid, met inbegrip van het vervoersplan, de werking van de overlegstructuren, en opstellen van nieuwe regelgeving voor de implementatie van de basisbereikbaarheid in Vlaanderen. MOW Vlaanderen.
- De Rynck, F., Schraepen, P., & Voets, J. (2021). De Vlaamse overheid als actor in gebiedsgerichte bestuursvormen. De case van de vervoerregio uitgelicht. Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.
- De Rynck, F., Schraepen, P., & Voets, J. (2021). Eindrapport Bovenlokale en stadsregionale arrangementen. Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.
- EBP (2019). Structures régionales globales ville-campagne: comment promouvoir un développement cohérent du territoire? Conférence tripartite. Berne.
- Ecoplan (2012). Les défis urbains du point de vue de la confédération. Contribution au débat sur la suite de la politique des agglomérations. Berne.
- Ecoplan (2016). Projets d'agglomération: Bilan et perspectives. Une coordination efficace des transports et de l'urbanisation. Berne.
- Evenhuis, E., Weterings, A., & Thissen, M. (2020). Bevorderen van brede welvaart in de regio: keuzes voor beleid. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Horber-Papazian, K., & Baud-Lavigne, M. (2019). Factors contributing to the strong institutionalization of policy evaluation in Switzerland. *Swiss Public Administration*, 355.
- Jacob, S. (2015). La recherche sur l'évaluation en Suisse. In K. Horber-Papazian (Ed.), *Regards croisés sur l'évaluation en Suisse* (pp. 267–284). Lausanne: PPUR.
- Ladner, A., Soguel, N., Emery, Y., Weerts, S., & Nahrath, S. (2019). *Swiss Public Administration: Making the State Work Successfully* (p. 384). Springer Nature.



Schouten C., (2019c). Aanpak derde tranche Regio Deals [Besluitpunt]. Geraadpleegd van <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vl1rmbuq9uyu>

Schouten C., (2020). Selectie derde tranche Regio Deals [Kamerbrief]. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/02/14/kamerbrief-selectie-derde-tranche-regio-deals>

Schouten C., (2021a). Een rijke oogst van 30 Regio Deals [Kamerbrief]. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/01/20/kamerbrief-een-rijke-oogst-van-30-regio-deals>

Schouten C., (2021b). Aanpak derde tranche Regio Deals [Besluitpunt]. Geraadpleegd van <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vl28q825ulzr>

Schraepen P., De Rynck F. en Voets J. (2018). Vervoerregio's als instrument voor stadsregionaal beleid in Vlaanderen? Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.

Schraepen, P., Voets, J., & Van Haelter, B. (2021). Burgemeestersoverleg als spil voor regiovorming? Een beschrijvende analyse van de burgemeestersconferenties in de provincie West-Vlaanderen en regio Rivierenland. Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.

Schraepen, P., Voets, J., & Van Haelter, B. (2022). Levende krachten en ontwikkelingen in de regio. Verkenning van economie en innovatie in Zuid-West-Vlaanderen, Gent en de Kempen. Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.

SOB (2016). Maak verschil. Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven. Den Haag: Studiegroep Openbaar Bestuur.

Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (2020). Als één overheid. Slagvaardig de toekomst tegemoet! Den Haag: Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen.

Terryen, E., Lierman, S., Vandekerckhove, B., & Claeys, M. (2019). Vergelijkende evaluatie van realisatiegerichte gebiedswerking in Vlaanderen. Departement Omgeving.

Van Boxel & Koreman (2011). Leren van Zwitserland. Hoe het komt dat er in Zwitserland zo weinig files staan en wat Nederland daarvan zou kunnen leren. In opdracht van: Stimuleringsfonds voor Architectuur, Provincie Zuid-Holland Provincie Utrecht. Rotterdam.

Van Broekhoven, S., Weterings, A., Evenhuis, E., Daalhuizen, F., Van der Staak, M. (2022). De Regio Deals in de praktijk. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Van de Wetering (2011). Gesamtkunstwerk verkeer en stedelijke ontwikkeling. S+RO. P.43-44.

Van de Wetering (2014). Glatallstadt. De nieuwe symbiose tussen stedenbouw en verkeer in Zwitserland. Atelier für Städtebau GmbH, Zürich.

Van de Wetering (2017). Agglomeratieprogramma's in Zwitserland. Planning, projecten, kostenbaten. VRP congres «20 jaar RSV» themasessie ruimte en mobiliteit.

Van de Wetering (2019). De Zwitserse agglomeratieprogramma's . Ruimte 44, p. 36-39. VRP. Antwerpen.

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

Van Herck, B., Vanthillo, T., De Rynck, F., Ballon, P., Coppens, T., De Weerdt, Y., & Oosterlynck, S. (2019). Een versterkt partnerschap tussen Vlaanderen en haar steden. Idea Consult.

Vanschoenwinkel, J., Hondeghem, A., & Verdru, L. (2020). Governance van bovenlokaal sociaal beleid: implicaties voor ambtelijke capaciteit. Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.

Verwoerd, I., Van der Staak, M., Weterings, A. (2022). Ruimte geven aan adaptief en lerend brede welvaartsbeleid. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Walter, S., & Roy-Baillargeon, O. (2015). La coordination du transport et de l'aménagement à l'heure des projets d'agglomération suisses: la régionalisation de la planification à Berne, Genève, Lausanne et Zurich. Flux, (3), 16-28.

Wayenberg, E., De Rynck, F., & Voets, J. (2007). Interbestuurlijke samenwerking in Vlaanderen: wie?, wat? en hoe?. Burger, Bestuur & Beleid, 4(3), 171-180.

Wayenberg, E., Tubex, S., Van den Herrewegen, E., De Rynck, F., & Voets, J. (2007). Interbestuurlijke samenwerking in Vlaanderen: een exploratieve studie van een aparte bestuurlijke wereld. Kwantitatieve analyse. Steunpunt bestuurlijke organisatie Vlaanderen. B-project: interbestuurlijke samenwerking, 357.

Weterings, A., M. Thissen, & E. Evenhuis (2020). PBL-onderzoeksprogramma Brede Welvaart 2019-2021. Tussentijdse inzichten 2020, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Weterings, A. & L. Verwoerd (2020). Verkennen waar wat werkt. Vormgeven aan lerend en adaptief beleid. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Weterings, A., Evenhuis, E., Van der staak M., Thissen, M. (2021) Brede welvaart bevorderen: breed beschouwen en keuzes maken. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Weterings, A., Thissen, M & E. Buitelaar (2021). Zicht op het effect van de Regio Deals op de brede welvaart, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.



BIJLAGE

1. Afgenomen interviews (in chronologische volgorde)

a. Regio Deals (Nederland)

- Anet Weterings (Senior Onderzoeker Verstedelijking & Mobiliteit, Planbureau voor de Leefomgeving) – 28/10/21 (MS Teams)
- Nathalie Burgers (Hoofd Afdeling Regio en leefbaarheid, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) – 23/11/21 (MS Teams)
- Jelle Wijnstok (projectleider/senior beleidsadviseur Regio Portefeuille, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) – 29/11/21 (MS Teams)
- Martijn Groenleer (Professor Public Governance, Universiteit van Tilburg) – 06/12/21 (MS Teams)
- Peter Bertholet (Directeur-secretaris, stadsregio Parkstad Limburg) – 20/12/21 (MS Teams)

b. Agglomeratieprogramma's (Zwitserland)

- Georg Tobler (Ruimtelijk planner, consultantbureau BHP Raumplan AG) – 10/12/21 (MS Teams)
- Ulrich Seewer (Vice-directeur, Office Fédéral du Développement Territorial (ARE)) – 14/12/21 (MS Teams)
- Mark Sieber (Partner & lid van het management van de 'Economy + Society' divisie, consultantbureau EPB) – 17/12/21 (MS Teams)

2. Deelnemerslijst reflectietafel

- Celen, Griet (Afdelingshoofd projectrealisatie, Vlaamse Landmaatschappij)
- Daenen, Erwin (Beleidsmedewerker, departement WVG)
- Haesendonckx, Marc (Beleidsmedewerker, departement WSE)
- Hoet, Dieter (Algemeen Directeur, DVV Westhoek)
- Reniers, Stephan (Projectcoördinator, Regionet Leuven)
- Scheers, Joris (Senior beleidsadviseur, Departement Kanselarij & Bestuur)
- Schoenmakers, Lambert (ex-projectleider, projectbureau Maasvallei)
- Van Belleghem, Kim (Directeur, W13)
- Van Damme, Sylvie (Lector/onderzoeker landschapsontwerp, HOGENT-KASK)
- Vastiau, Elke (Projectverantwoordelijke Labo Regiovorming, VVSG)
- Vermeersch, Françoise (Stedenbouwkundige, Departement Omgeving)
- Vermeersch, Tom (Stadmedewerker Streekwerking, Provincie West-Vlaanderen)
- Vloebergh, Guy (Intendant Ventilatusproject, Vlaams Minister Zuhail Demir)

