Gateway Review™

Gateway Reviewrapport
Regio Zwolle



Vertrouwen voor verandering

Colofon

Gateway Review Classificatie	Health Check
Titel	Regio Zwolle
Kenmerk	2025-OV-011
Opleverdatum rapport	20-06-2025
Bijlage(n)	A. Doelen Gateway Review Health Check B. Geraadpleegde documenten
Opdrachtgever	Regio Zwolle
SRO	Alex Bolland
Datum/Periode review	16-06-2025 tot en met 20-06-2025
Datum	23-06-2025
Versie	1.0
Status	
Informatie	Bureau Gateway Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Postbus 20011 | 2500 EA | Den Haag T: 06 50738585 M: postbusgateway@minbzk.nl W: www.gatewayreview.nl

Bureau Gateway is door de Britse overheid geaccrediteerd voor het gebruik van de Gateway Review™ methodiek en licentiehouder van de methodiek in Nederland. De naam Gateway Review is een geregistreerd woord- en beeldmerk, gedeponeerd bij het Benelux-Bureau voor de Intellectuele Eigendom (BBIE).

Context

In Regio Zwolle werken 22 gemeenten, 4 provincies, 4 waterschappen, ondernemers, onderwijs en maatschappelijke organisaties samen aan brede welvaart voor huidige en toekomstige inwoners en ondernemers. Regio Zwolle is een regio ontstaan vanuit een Daily Urban System, het gebied waarbinnen de meeste dagelijkse verplaatsingen (wonen, werken, leren, vrijetijdsbesteding) plaatsvinden. Regio Zwolle is een grote regio die zich uitstrekt van Nunspeet tot Hoogeveen, van Urk tot Hardenberg en van Steenwijkerland tot Heerde. Er wonen bijna 800.000 mensen, er zijn bijna 80.000 bedrijven gevestigd en er zijn ruim 440.000 banen en een beroepsbevolking van vergelijkbare omvang. Sinds het bestaan van Regio Zwolle in 2009 is de samenwerking in de Regio gegroeid. In het begin sterk relatiegericht met economie als speerpunt. Vanaf 2018 heeft de samenwerking een schaalsprong gemaakt. Met de toekenning van de Regio Deal in 2020 werd de samenwerking nog verder geïntensiveerd.

Waar in 2018 de economie en arbeidsmarkt nog centraal stonden, is in 2024 een nieuwe grote stap voorwaarts gezet met de Meerjarige agenda Regio Zwolle 2024 – 2028: Regio Zwolle Stapt Door. In deze agenda (MJA) wordt een meerjarige perspectief geschetst dat richting geeft aan de gezamenlijke ambities van alle partners. Een perspectief dat leidt tot een regio waar het goed wonen, werken, leren en recreëren is en blijft en waar de brede welvaart blijvend op een hoger niveau ligt. De MJA dient als basis om als één regio op te trekken naar het Rijk en Europa. De MJA bestaat uit de focusgebieden Economie en arbeidsmarkt en Duurzame groei en leefkwaliteit. Naast focus op economische ontwikkeling en arbeidsmarktvraagstukken is er in deze agenda ook volop aandacht voor ruimtelijke ontwikkeling. Dat is relatief nieuw in Regio Zwolle. Naast deze twee inhoudelijke programma’s zijn er ambities geformuleerd op het gebied van Public Affairs en Communicatie. Deze randvoorwaarden zijn essentieel voor het behouden, versterken en verder uitbouwen van het merk Regio Zwolle.

Regio Zwolle wordt gekenmerkt door samenwerken op basis van coalition of the willing. De samenwerking is niet zwaar geformaliseerd maar een lichte netwerksamenwerking. Er wordt gewerkt op basis van de 3 g’s: gunnen, groeien en grensontkennend. Een lichte netwerksamenwerking betekent niet dat er helemaal geen afspraken zijn gemaakt. In 2024 is de governancestructuur gewijzigd om deze beter aan te laten sluiten bij de ambities zoals gesteld door de partners in de meerjarige agenda.

De Regio Zwolle wil een adaptieve regio zijn waar ervaringen tot nu toe worden gebruikt om te leren voor de toekomst.
Daarom is gevraagd om een Gateway (mid-term) review met toekomstgericht en lerend karakter.

Vraagstelling

Bij het programma Regio Zwolle vervult de Secretaris-Directeur Alex Bolland de rol van Senior Responsible Owner (SRO). In die hoedanigheid vraagt hij een Gateway Review Health Check aan op eerdergenoemd programma.

Aan de Gateway Review ligt de volgende tweetal vraagstellingen ten grondslag:

1. Inhoudelijke lijn: In hoeverre worden de ambities zoals gesteld in de MJA gerealiseerd?
   a. Welke verbeteringen kunnen worden doorgevoerd in de programmering en uitvoering om de ambities te realiseren; op de korte termijn: tot 2028 en op de lange termijn: vanaf 2028.
2. Samenwerkingslijn: In hoeverre draagt de netwerksamenwerking van Regio Zwolle bij aan het behalen van de gezamenlijke inhoudelijke doelstellingen?
   a. Welke factoren beïnvloeden het functioneren van het samenwerkingsverband?
   b. Welke kansen en belemmeringen zijn er voor de verdere ontwikkeling van het netwerk?
   c. Welke verbeteringen kunnen worden doorgevoerd om de samenwerking te versterken?

Bij het beantwoorden van de vraagstelling is, gegeven de context waarbinnen het geheel zich afspeelt, gekeken naar aspecten zoals de opgave, eigenaarschap, ontwerp, samenwerking, instrumenten en methoden, en de benodigde facilitering.

Leeswijzer
In de volgende paragraaf wordt de eindconclusie door het Gateway reviewteam in de vorm van een Optimalisation Confidence gepresenteerd. De toegekende statuskleur wordt hierin nader toegelicht. Aansluitend worden de aanbevelingen die bedoeld zijn om de slaagkans te vergroten weergegeven. Per aanbeveling wordt de urgentie aangegeven. In de laatste paragraaf worden de belangrijkste bevindingen uit de Gateway Review beschreven. Deze dienen voor beeldvorming en tevens als onderbouwing voor de aanbevelingen.
Het rapport wordt afgesloten met een drietal bijlagen, namelijk: Bijlage A, de samenvatting van de door het Regiobureau uitgezette enquête, Bijlage B, een volledige opsomming van de doeleinden van een Gateway Review Health Check, en Bijlage C, een lijst van documenten die voor de Gateway Review zijn bestudeerd.

Dankwoord
Het reviewteam dankt het Regiobreau van Regio Zwolle en de geïnterviewden voor hun tijd en het inzicht dat zij hebben gegeven. Zonder uitzondering hebben zeer betrokken personen gesproken die het beste met de Regio voorhebben. Wij danken ook Bureau Gateway voor de goede voorbereiding en de ondersteuning die zij hebben gegeven. Hierdoor was het mogelijk om in een kort tijdbestek veel informatie verwerken.
Wij hebben met veel plezier de gesprekken gevoerd en zijn onder de indruk van de wil tot samenwerking in de Regio. Wij zijn bijzonder dank verschuldigd aan de openhartigheid van onze gesprekspartners.

Optimalisation Confidence

Status:	OANJE GROEN

Het reviewteam is, op basis van de bevindingen in de Gateway Review Health Check, van mening dat met de Meerjarenagenda “Zwolle stapt door” een mooi perspectief en een goede ambitie voor de periode 2024-2028 is geschetst. Er bestaat een breed vertrouwen is in het bereiken van inhoudelijke voortgang als in het voortzetten van de samenwerking.
Beeld van diverse respondenten, zowel overheid als markt, is dat op het gebied van arbeidsmarkt en economie er comfort op de inhoudelijke voortgang is. Op het gebied van de ruimtelijke ordening zijn de ambities nog relatief recent. Het bereiken van de status NOVEX is evenwel een eerste succes en er worden nu eerste stappen in het vervolg daarvan gezet. Zo bereikten ons al positieve geluiden over de Regionale Sponsstrategie en de programmalijn Stationsgebieden en staan de programma’s Vitale kernen en Regionale mobiliteit in de startblokken. Voor de ruimtelijke ordening is het daarmee nog te vroeg om te kunnen constateren dat de inhoud in de breedte gerealiseerd wordt.

Het reviewteam bemerkte bij alle betrokken een grote trots op de Zwolse Regio en een wil om de plannen om te zetten in concrete waarde voor de inwoners, bedrijven en kennisinstellingen. Blijkbaar is de in vijftien jaar gegroeide omvang en structuur van de Regio een passende maat. Het samen optrekken om kansen en uitdagingen op te pakken in het economische- en arbeidsmarktdomein is met deze Meerjarenagenda herbevestigd. Met het domein ruimte is inhoudelijke en organisatorische complexiteit fors uitgebreid waardoor nieuwe uitdagingen ontstaan. De wijze van organiseren en samenwerken kan bijdragen aan de realisatie van deze ambities in alle drie de domeinen. *Kan* omdat het samenwerkingsverband gestoeld is op vrijwilligheid en dus steeds opnieuw de politieke steun en bestuurlijk en ambtelijk draagvlak moet worden bevestigd.

Vraagstukken zoals budgettering, het lastig krijgen van personeel, bestuurlijke wisselingen, samenwerking op RO en een organisatiestructuur en -werkwijze zullen overigens nooit zijn “opgelost” en vragen steeds bezinning en sturing op vlak van management, organisatie(structuur) of formeel juridische onderbouwing. Maar dit mag en hoeft het werken aan de gezamenlijke opgaven niet in de weg te staan.
Het geeft rust als de afspraken voor de in te zetten middelen voor een langere periode vaststaan en niet steeds per jaar worden betwist. Dit geeft ruimte voor een stabiel personeelsbeleid en meer strategische reflectie in het AB en DB.
Misschien nog belangrijker is of de resultaten die geboekt worden dermate inspirerend zijn dat de vele partijen in de Regio intrinsiek gemotiveerd en geactiveerd blijven. Vanuit de trots die dan ontstaat, is het gemakkelijker samenwerken en elkaar iets te gunnen; ook als een periode ontstaat van afnemende financiële middelen, toenemende inhoudelijke druk en wellicht guurdere (politieke) omstandigheden.

De basisuitgangspunten voor de regionale samenwerking zijn “groeien, gunnen, grens-ontkennend”. Om op regionaal niveau na te denken over de betekenis van “groeien” en ”gunnen” en daarbij een handelingsvorm te vinden die echt “grens-ontkennend” is, is vooral waar het de ruimtelijke ontwikkeling aangaat niet gemakkelijk. Wegen en water houden zich niet aan grenzen maar het zijn bestuurslagen en wettelijke kaders die paal en perk stellen. Samenwerken in de Regio vraagt lenigheid in het huis van Thorbecke. En uiteindelijk moeten de beperkingen worden geaccepteerd door zowel de ambtenaren en bestuurders aan overheidszijde als door de vertegenwoordigers uit onderwijs en bedrijfsleven. Het alternatief is een zwaardere regeling voor de Regio wat dan ook weer energie kost en nieuwe vraagstukken met zich mee brengt. Zolang het huidige arrangement voldoet, is verandering niet aan de orde. Het is wel zaak de passendheid van dit arrangement te blijven volgen.

Wij wensen de Regio de bestuurlijke rust toe om wat er nu is te bestendigen en de volgende stap in samenwerking te zetten. Gezien de inhoudelijke opgaven en aanstaande verkiezingen is het zaak de samenwerking tussen de partners steeds constructief kritisch te volgen.

Bij de bepaling van de Status van de Optimalisation Confidence zijn de volgende definities gebruikt.

Kleur	Toelichting status
GROEN	**GROEN** De balans tussen het beoogde doel en de daarvoor ingezette middelen wordt als optimaal ervaren. Er worden geen directe aanleidingen gezien om wijzigingen in de balans aan te brengen.
ORANJE GROEN	**ORANJEGROEN** De balans tussen het beoogde doel en de daarvoor ingezette middelen wordt als bijna optimaal ervaren. Door middel van geringe aanpassingen in de balans kan deze geoptimaliseerd worden. Dit betreft geen fundamentele aspecten. Een duidelijke prioritering van verbeterpunten kan wenselijk zijn om succesvol en planmatig te kunnen optimaliseren.
ORANJE	**ORANJE** De balans tussen het beoogde doel en de daarvoor ingezette middelen wordt als sub-optimaal ervaren. Door middel van aanpassingen in de balans kan deze geoptimaliseerd worden. Dit betreft geen fundamentele aspecten. Een duidelijke prioritering van verbeterpunten is noodzakelijk om succesvol en planmatig te kunnen optimaliseren.
ORANJE ROOD	**ORANJEROOD** De balans tussen het beoogde doel en de daarvoor ingezette middelen wordt als niet-optimaal ervaren. Door middel van ingrijpende aanpassingen in de balans kan deze geoptimaliseerd worden. Waarbij een beperkt aantal aanpassingen betrekking heeft op fundamentele aspecten en de resterende op minder fundamentele aspecten. Het verdient aanbeveling om in eerste instantie aandacht te besteden aan de fundamentele aspecten.
ROOD	**ROOD** De balans tussen het beoogde doel en de daarvoor ingezette middelen wordt als verre van optimaal ervaren. Door middel van zeer ingrijpende aanpassingen in de balans kan deze geoptimaliseerd worden. Waarbij deze aanpassingen betrekking hebben op fundamentele aspecten. Een duidelijke prioritering van verbeterpunten is noodzakelijk om succesvol en planmatig te kunnen optimaliseren.

Aanbevelingen Gateway reviewteam

	Aanbeveling	Urgentie
1.	Koester het vertrouwen dat de basis vormt van de netwerksamenwerking en denk na hoe en waar je successen zichtbaar en deelbaar viert.	Aanbevolen
2.	Stel in beperkte kring een stuk van maximaal 2 A4 op waarin het DNA van de Zwolse Regio wordt beschreven en wat de paar belangrijkste uitdagingen zijn die verder moeten worden opgepakt. De uitdaging hierbij is om het concreet en beperkt te houden. Op basis van dit stuk kan vervolgens de bredere afstemming plaatsvinden.	Essentieel
3.	Benader de voorbereiding van de lokale en nationale verkiezingen planmatig. Welke producten worden opgesteld (bijv. overdrachtsdossier), hoe ziet de planning er uit, wie benaderen de verkiezingsprogramma-commissies, welke kennismakingsbijeenkomsten worden belegd, etc.	Kritiek
4.	In algemene zin is het zaak om bij de overleggen met bestuurders te checken of er voldoende aandacht in de agenda's is voor inspiratie, gezamenlijkheid en inhoud. De stukken die alleen moeten worden afgetikt kunnen als laatste op de agenda komen. Evalueer met de deelnemers van AB en DB hoe zij de overleggen vinden gaan. Vraag door.	Essentieel
5.	Voed de klankbordgroep met een strategische voorraadagenda met tijdlijn waarop de producten staan aangegeven. Voor de klankbordgroep kunnen ook vertegenwoordiger van het Algemeen Bestuur van de waterschappen worden uitgenodigd.	Aanbevolen
6.	Richt de rol van de secretaris-directeur primair op het onderhouden van relaties met partners en het stimuleren van samenwerking in de regio. Beleg de interne bedrijfsvoering-rol bij een stevige tweede positie.	Essentieel
7.	Wees expliciet over de rol van het Regiobureau als faciliterend en niet inhoudelijk sturend. Om het Regiobureau in haar faciliterende rol te houden is het zaak dat er voldoende ambtelijke inzet beschikbaar komt bij de diverse partners voor inzet op de inhoud. Creëer ruimte voor onderlinge scherpte en inhoudelijke confrontatie.	**Kritiek**
8.	Zorg dat deelnemende partijen hun formele ruimtelijke rol kunnen spelen en dat zichtbaar wordt wat de samenwerking oplevert voor het geheel en de afzonderlijke delen.	Essentieel
9.	Investeer in betere informatie uitwisseling tussen Stuurgroep RO en portefeuille-overleg en maak de taakverdeling tussen beide gremia duidelijker.	Essentieel

Kleur aanbeveling	Toelichting
Kritiek **Doe onmiddellijk**	Om de kans op optimale balans tussen effectiviteit en doelmatigheid te vergroten, is het van het grootste belang dat onmiddellijk actie wordt ondernomen.
Essentieel **Doe binnenkort**	Om de kans op optimale balans tussen effectiviteit en doelmatigheid te vergroten, is het van belang dat binnenkort actie wordt ondernomen.
Aanbevolen	De organisatie kan haar voordeel doen met het opvolgen van deze aanbeveling voor een nog betere balans tussen effectiviteit en doelmatigheid.

Een volgende Gatewayreview

Ten opzichte van de huidige MJA moet de Regio zelf de vinger aan de pols houden. Wij geven in overweging om specifiek rond het domein ruimte ook kritische vrienden - al dan niet via Bureau Gateway - te laten meekijken; daar zit de meeste vernieuwing en grootste complexiteit.

Bevindingen en aanbevelingen

Het verhaal
Het reviewteam heeft geconstateerd dat de samenwerking in Regio Zwolle breed wordt gewaardeerd. Bij vrijwel alle gesprekspartners hebben wij een duidelijke trots op de Regio aangetroffen. De samenwerking in Regio Zwolle is uniek in zijn lichtheid, omvang en bestuurlijke breedte. Er is bewust gekozen voor een samenwerkingsstructuur zonder juridische borging, en dat blijkt in de praktijk zowel voor- als nadelen te hebben. Het ontbreken van formele afspraken betekent dat er ruimte is voor flexibiliteit en maatwerk. Tegelijkertijd is het kwetsbaar wanneer er spanning ontstaat, omdat er dan geen formeel kader is om op terug te vallen.
Desondanks is er onder de partners geen behoefte om de samenwerking fundamenteel anders in te richten. Integendeel: de huidige schaalgrootte, gebaseerd op het daily urban system, wordt als passend ervaren. Er is draagvlak om zo door te gaan, zolang de balans tussen vertrouwen, gelijkwaardigheid en effectiviteit wordt bewaakt. Niet alles hoeft op een goudschaaltje gewogen te worden, maar er is wél behoefte aan meer onderbouwing en transparantie in bijdragen en keuzes.
De afgelopen periode is voor de samenwerking niet altijd gemakkelijk geweest, maar er is duidelijk vertrouwen in de Regio Zwolle. Dat vertrouwen moet in de komende fase verder worden waargemaakt – in werkwijze, resultaat en onderlinge verhoudingen. Het is belangrijk om dit vertrouwen te koesteren en de successen actief te benoemen en te vieren. Hiermee groeit niet alleen het onderlinge vertrouwen, maar ook het draagvlak om de samenwerking verder te verdiepen. In een tijd waarin de complexiteit van de opgaven toeneemt, is het juist deze trots die kan helpen om ook bij toekomstige keuzes elkaar vast te blijven houden.

Aanbeveling 1

Koester het vertrouwen dat de basis vormt van de netwerksamenwerking en denk na hoe en waar je successen zichtbaar en deelbaar viert.

Uit de gesprekken en enquête blijkt dat er behoefte is aan een meer gedeeld beeld van het gezamenlijke doel. De MJA 24-28 is indertijd in kort tijdsbestek opgesteld en inmiddels zijn veel nieuwe spelers bij de regio-agenda betrokken geraakt. Een gedeeld beeld werkt verbindend en geeft focus. Dit is ook van belang omdat er verschillende verkiezingen aankomen en lokale en nationale partijen nu verkiezingsprogramma's gaan opstellen en er binnen de Regio over de lobby-prioriteiten wordt gesproken. De bestuurders die nu en de komende jaren nieuw zullen aantreden, kunnen met dit nieuwe verhaal op een efficiënte wijze worden meegenomen.

Aanbeveling 2

Stel in beperkte kring een stuk van maximaal 2 A4 op waarin het DNA van de Zwolse Regio wordt beschreven en wat de paar belangrijkste uitdagingen zijn die verder moeten worden opgepakt. De uitdaging hierbij is om het concreet en beperkt te houden. Op basis van dit stuk kan vervolgens de bredere afstemming plaatsvinden.

Aanbeveling 3

Benader de voorbereiding van de lokale en nationale verkiezingen planmatig. Welke producten worden opgesteld (bijv. overdrachtsdossier), hoe ziet de planning er uit, wie benaderen de verkiezingsprogrammacommissies, welke kennismakingsbijeenkomsten worden belegd, etc.

Samenwerkingsstructuur

Bestuurders en ambtenaren weten elkaar te vinden, hebben begrip voor elkaars positie en bestuurders gunnen elkaar ook wat. De keerzijde hiervan is dat soms duidelijkheid en scherpte ontbreekt. De betrokkenen benoemen deze dubbelheid. Ze zijn zoekende hoe de samenwerking goed te houden en tegelijkertijd elkaar wel aan te kunnen spreken.
Met name op het functioneren van het AB is door betrokkenen een aantal kritische kanttekeningen geplaatst. Het zou teveel als een stempelmachine fungeren waarbij er praktisch gezien weinig ruimte is om met elkaar het inhoudelijk gesprek aan te gaan. Het gaat erg over procedures, structuren en processen. Daardoor dragen deze overleggen niet bij aan een gevoel van gezamenlijkheid.
Tegelijkertijd wordt gezien dat met name door de extra uitdagingen op het ruimtelijk vlak er extra uitdagingen zijn voor de samenwerking en de ambtelijke professionaliteit.
De Raden en Staten zijn middels een klankbordgroep bij de ontwikkelingen betrokken, zij zien toe dat het proces van betrokkenheid van de volksvertegenwoordigers goed verloopt. Op dit moment is er soms een verschil in informatie (in de tijd) tussen het ene vertegenwoordigende lichaam en het andere lichaam.
De waterschappen spelen in de regionale samenwerking een constructieve rol en het belang van water wordt bij de integrale ruimtelijke afwegingen steeds belangrijker.

Aanbeveling 4

In algemene zin is het zaak om bij de overleggen met bestuurders te checken of er voldoende aandacht in de agenda's is voor inspiratie, gezamenlijkheid en inhoud. De stukken die alleen moeten worden afgetikt kunnen als laatste op de agenda komen.
Evalueer met de deelnemers van AB en DB hoe zij de overleggen vinden gaan. Vraag door.

Aanbeveling 5

Voed de klankbordgroep met een strategische voorraadagenda met tijdlijn waarop de producten staan aangegeven. Voor de klankbordgroep kunnen ook vertegenwoordiger van het Algemeen Bestuur van de waterschappen worden uitgenodigd.

Het Regiobureau
Het reviewteam heeft geconstateerd dat het Regiobureau een essentiële schakel is binnen de samenwerking van de Regio Zwolle, maar dat het de afgelopen tijd kwetsbaar was. Het Regiobureau heeft te maken gehad met langdurige capaciteitsproblemen, hoge omloopsnelheid van personeel en een sterke afhankelijkheid van externe inhuur. Hierdoor was er onvoldoende continuïteit en slagkracht om de inhoudelijke samenwerking effectief te ondersteunen. Inmiddels wordt hard gewerkt om de capaciteit op orde te brengen en met de verwachte komst van een nieuwe secretaris-directeur is er veel vertrouwen bij de diverse partners dat daarmee de capaciteitsproblemen tot het verleden gaan behoren. Toch vindt het reviewteam het zaak om vinger aan de pols te houden, bijvoorbeeld door regelmatige gesprekken met de werkgeverscommissie.
Daarbij komt dat de secretaris-directeur zowel een externe als een interne rol vervult, wat in de praktijk een zware combinatie blijkt. Zeker in een omgeving waar bestuurlijke wisselingen en politieke dynamiek regelmatig voorkomen, is dit kwetsbaar. Het is belangrijk dat de SD zich vooral richt op waar de toegevoegde waarde het grootst is: het faciliteren en versterken van de regionale netwerksamenwerking.

Uit de gesprekken bemerkte het reviewteam vooral een behoefte heeft aan een Regiobureau dat er is om het netwerk te verbinden, processen te begeleiden en besluitvorming te ondersteunen. Inhoudelijk moet het Regiobureau meekomen maar de inhoud hoort primair te komen uit de partners: gemeenten, provincies, markt- en onderwijspartijen. Dit vraagt om een scherp mandaat, goede afstemming en rolzuiverheid in houding en handelen. Het Regiobureau heeft een belangrijke rol in het ophalen, bundelen en zichtbaar maken van behaalde resultaten uit het netwerk. Door successen te vieren wordt het gezamenlijke verhaal versterkt en neemt het draagvlak toe.

In een samenwerking die sterk leunt op vertrouwen en relaties, ligt het risico op ‘egeltjesgedrag’ of consensus om de consensus op de loer. Het Regiobureau moet actief bijdragen aan een cultuur waarin spanning, verschil en dilemma’s besproken kunnen worden. Dit versterkt de kwaliteit van het gesprek én de gezamenlijke koers.

Aanbeveling 6

Richt de rol van de secretaris-directeur primair op het onderhouden van relaties met partners en het stimuleren van samenwerking in de regio. Beleg de interne bedrijfsvoering-rol bij een stevige tweede positie.

Aanbeveling 7

Wees expliciet over de rol van het Regiobureau als faciliterend en niet inhoudelijk sturend. Om het Regiobureau in haar faciliterende rol te houden is het zaak dat er voldoende ambtelijke inzet beschikbaar komt bij de diverse partners voor inzet op de inhoud. Creëer ruimte voor onderlinge scherpte en inhoudelijke confrontatie.

Ruimte
Uit de gesprekken over de kolommen arbeidsmarkt en economie volgen nadere bijzondere constateringen of aanbevelingen anders dan het beeld van diverse respondenten dat er comfort op de inhoudelijke voortgang is. Er wordt samen gewerkt aan “brede welvaart”, er is actie op gebied van bijvoorbeeld Ondernemersdienstverlening, Leven-lang Leren en Ontwikkelen en de Arbeidsmarkt-infrastructuur. En met de voortzetting van de boards is samenwerking in triple-helix verband geborgd. Wij begrepen dat eerdere onduidelijkheid over de samenwerking tussen en facilitering van sectortafels rond “arbeidsmarkt” is weggenomen. Nu wordt per sectortafel gewerkt aan de voorliggende vraagstukken en vervolgens bepaald of sectortafels gezamenlijk en al dan niet met ondersteuning van het Regiobureau onderwerpen moeten oppakken.

Onze analyse richt zich daarmee in het bijzonder op het onderdeel ruimtelijke ordening.
De ruimtelijke ordening is, getriggered door de aanwijzing van de Regio Zwolle als NOVEX gebied, nog een relatief nieuw onderwerp voor de samenwerking in de Regio Zwolle. Hierbij richt de samenwerking zich op het NOVEX onderwerp, namelijk het klimaat-adaptief accommoderen van de stedelijke en economische groei van de Regio (en daarmee niet op bijvoorbeeld de landbouw/het landelijk gebied). Er is een aantal groeistuipen te herkennen, dat deels opgelost is en deels nog om aandacht vraagt. In de ruimtelijke ordening is meer dan bij de andere onderwerpen sprake van belangenafwegingen (waar komt wat binnen de regio, waar gaan we voor als regio), spelen er grote financiële belangen, ook voor marktpartijen (een aanwijzing tot woningbouwlocatie, de keuze van een snelweg afslag, keuzes rond waterberging etc, is er sprake van een grote inhoudelijke complexiteit. Tot slot zijn de provincies wettelijk verantwoordelijk voor de bovenlokale ruimtelijke ordening. De triple-helix is hier minder ver doorgevoerd. Input bij marktpartijen wordt opgehaald, maar de ruimtelijke keuzes zelf zijn aan de overheden. Er is bij marktpartijen begrip voor deze werkwijze.
Het reviewteam constateert dat provincies aanvankelijk onvoldoende zijn meegenomen in de structuur en werkwijze maar dat dit inmiddels gerepareerd lijkt. Hetzelfde geldt voor de waterschappen, die ook zelf meer en meer een stap naar voren zetten.

Risico’s op dit terrein zijn er wel. Er ligt een verstedelijkingsstrategie die het waard is om op voort te bouwen, maar deze is relatief nieuw en naar zijn aard complex en daarmee nog niet altijd voldoende verinnerlijkt bij bestuurders en organisaties in de regio. Het komen tot overeenstemming kan langer duren door belangentegenstellingen. Het kan moeilijk zijn om successen zowel voor de Regio als voor de deelnemende organisaties voldoende scherp en concreet te maken. Dat kan zijn weerslag hebben op de hele samenwerking in de regio, ook op andere terreinen.

Aanbeveling 8
Zorg dat deelnemende partijen hun formele ruimtelijke rol kunnen spelen en dat zichtbaar wordt wat de samenwerking oplevert voor het geheel en de afzonderlijke delen.

In de stuurgroep Ruimtelijke ordening komen de belangrijke programma’s onder novex aan de orde en de duo bestuurlijke opdrachtgevers van de programma’s zijn er ook allemaal lid van. Te noemen zijn in het bijzonder de sponsstrategie, programma vitale kernen en gezonde buurten, de mobiliteitstransitie, karakteristieke stationsomgevingen. Een aantal successen is behaald. De

sponsstrategie en de karakteristieke stationsomgevingen lopen al goed. Met de sponsstrategie zijn ook de waterschappen inmiddels meer en meer onderdeel van de samenwerking waar dat aanvankelijk niet het geval was. Met de stationsomgevingen is er voor een aantal gemeentes nu ook zichtbaar resultaat. De andere twee moeten nog goed gaan lopen, waarbij de vitale kernen en gezonde buurten ook een functie heeft in de evenwichtigheid binnen de regio, en de mobiliteitstransitie nog een proof of the pudding zal zijn of het binnen de Regio mogelijk is om keuzes met elkaar te maken. Er is een flinke mate van overlap tussen de stuurgroep en wat er in het portefeuille-overleg ruimtelijke ordening aan de orde komt. Risico daarbij is dat voor sommigen informatie dubbel is, en voor anderen er juist informatieachterstand is.

Aanbeveling 9

Investeer in betere informatie uitwisseling tussen stuurgroep RO en portefeuille-overleg en maak de taakverdeling tussen beide gremia duidelijker.

Bijlage A: Uitkomsten enquête

In aanloop naar de reviewweek is er door het Regiobureau een enquête uitgezet onder alle netwerkpartners van de Regio Zwolle. De uitkomsten zijn aan het einde van de reviewweek gedeeld met het reviewteam dat het vervolgens als reflectie op de eigen bevindingen heeft gebruikt.

Ook uit de enquête blijkt dat de samenwerking binnen Regio Zwolle breed gedragen wordt, maar dat de effectiviteit beter kan door verschillen in tempo, structuur en regie. Gemeenten willen graag bijdragen, maar vragen ook om duidelijke keuzes, sturing en meer zichtbare resultaten. Deze inzichten bieden richting voor een gerichte doorontwikkeling van de samenwerking en het sturen op gezamenlijke ambities.
Hieronder is een samenvatting weergegeven van de uitkomsten. De antwoorden zijn gebundeld rond vijf hoofdthema's:

1. Voortgang programma's
    - Gemeenten waarderen de gezamenlijke inzet, maar ervaren grote verschillen in voortgang tussen programma's.
    - Programma Economie wordt relatief vaak genoemd als succesvol, terwijl Ruimte, Energie en Data als trager of minder concreet worden ervaren.
    - Respondenten geven aan dat zichtbare resultaten en impact in de lokale praktijk nog beperkt zijn.
2. Samenwerking en houding
    - De samenwerking wordt overwegend als open en constructief ervaren.
    - Er is waardering voor de intenties en betrokkenheid, maar ook signalen van verschillen in tempo, wijze van communiceren en verwachtingen.
    - Er wordt behoefte geuit aan een meer gedeeld beeld van het gezamenlijke doel.
3. Structuur en besluitvorming
    - Verschillende gemeenten signaleren dat besluitvorming stroperig of onduidelijk is.
    - Er is behoefte aan meer structuur, prioritering en doorzettingsmacht in de regio-organisatie.
    - De lijnen tussen bestuurlijke en ambtelijke gremia worden soms als ondoorzichtig ervaren.
4. Betrokkenheid en inbreng
    - De meeste gemeenten leveren structureel ambtelijke én bestuurlijke inzet.
    - Respondenten benadrukken hun actieve rol in overleggen, klankbordgroepen en het dagelijks bestuur.
    - Tegelijkertijd geven vooral kleinere gemeenten aan dat hun invloed op strategische keuzes niet altijd in verhouding staat tot hun inzet.
5. Eigenaarschap en netwerk
    - Gemeenten voelen zich onderdeel van het netwerk, maar ervaren in sommige gevallen een afstand tot de daadwerkelijke besluitvorming.
    - Er is behoefte aan een betere verbinding tussen meedoen en meebeslissen.
    - Verschillende respondenten benoemen de noodzaak van meer sturingsruimte en rolzuiverheid.

De antwoorden op de gesloten vragen bevestigen het beeld dat ook uit de open antwoorden naar voren komt: er is een stevige basis van betrokkenheid en samenwerking, maar de Regio wordt nog

niet overal als krachtig sturend of transparant ervaren. Structuur, voortgang en regierol kunnen versterkt worden om de gezamenlijke ambities beter te realiseren.
Per vraag komt een helder patroon naar voren:
Q1 – Meeste respondenten zijn redelijk tot zeer goed op de hoogte van de programma's.
Q2 – De voortgang van de samenwerking wordt overwegend matig tot neutraal beoordeeld.
Q3 – Houding in de samenwerking wordt positief tot neutraal beoordeeld.
Q8 – Structuur en besluitvorming vragen om verbetering.
Q9 – Betrokkenheid wordt ervaren, maar de mate van invloed varieert.
Q10 – Eigenaarschap leeft, maar moet steviger verbonden worden met regie.

Conclusie: Er is een stevige basis van betrokkenheid, maar verbetering is nodig op het gebied van structuur, voortgang en regie om gezamenlijke ambities beter te realiseren.

Bijlage B: Intentie van Gateway Review Health Check

Tijdens de Gateway Health Check wordt bij een organisatie of (delen van) keten/netwerk van organisaties bekeken in hoeverre de opzet en inrichting van de verschillende onderdelen en/of de organisatie/ketennetwerk als geheel optimaal is vormgegeven en functioneert (oftewel, er wordt gekeken naar zowel opzet, bestaan als werking). Evenals bij de Gateway Review 0 t/m 5 is het uitgangspunt dat het goed gaat en dat bekeken wordt in hoeverre de opdrachtgever nog succesvoller kan zijn. Dit betekent dat de focus bij de Health Check ligt op zowel effectiviteit als doelmatigheid. Hierbij wordt effectiviteit gezien als de mate waarin de organisatie of (delen van de) keten van organisaties het gewenste doel bereikt. Doelmatigheid wordt gezien als de mate waarin de organisatie of (delen van de) keten van organisaties het gewenste doel met een optimale balans van kosten, inzet van middelen en inspanning realiseert.

Vragen die bij een Gateway Review Health Check aan bod kunnen komen, zijn onder andere:

- Is de doelstelling en bestaansgrond van de (keten /netwerk van) organisaties eenduidig bekend?
- Past de inrichting van de organisatie qua vorm en omvang bij de gestelde taken?
- Bestaat er een gecommuniceerd governance-model dat in opzet, inrichting en werking aanwezig is?
- Is de inrichting van de planning-en-control cyclus in lijn met de doelstelling en de besturingsprincipes van de organisatie?
- Is er een optimale balans tussen kosten en baten?
- Is de informatievoorziening zo ingericht dat deze het bereiken van de organisatieresultaten mogelijk maakt?
- Is de beheersing van de processen afdoende?
- Hoe beïnvloedt/ versterkt de cultuur van de organisatie respectievelijk de cultuurverschillen tussen de ketenpartners het bereiken van het resultaat?
- Hoe ervaren de organisaties in de keten hun positie en bijdrage aan de keten?

Bijlage C: Geraadpleegde documenten

Nr.	Titel document	Datum
1	Meerjarige agenda Regio Zwolle 2024 - 2028 (MJA)	1-jan-24
2	Overzicht netwerksamenwerking Regio Zwolle	1-mrt-24
3	Begroting 2025	mei-25
4	Regio Zwolle Jaarverslag 2024	22-mei-25
5	Voortgangsrapportage Arbeidsmarkt Q1-2025	jun-25
6	Uitvoeringsplan Economie en Arbeidsmarkt 2024 - 2025	1-mrt-24
7	Uitvoeringsplan Arbeidsmarkt 2025	dec-24
8	Contourennota arbeidsmarkt	dec-24
9	Uitvoeringsplan Economie 2025	dec-24
10	Uitvoeringsplan Ruimtelijke Ontwikkeling 2024 - 2025	mrt-24
11	Verstedelijkingsstrategie Regio Zwolle	2022
12	Uitvoeringsagenda NOVEX-gebied Regio Zwolle	mrt-25
14	Propositie Regio Deal	okt-2023
15	Aanbevelingen Regio Zwolle - begrotingsproces	mei-25
16	Evaluatie sectorale aanpak	Q4-2023
17	Voortgangsrapportage Regio Zwolle t/m mei 2025	jun-25
18	Uitkomsten peiling en 360 graden analyse onder partners	jun-25
19	Implementatieplan Ondernemersdienstverlening	nov-24
20	Visie op kennis- en innovatiestructuur Regio Zwolle	jun-25
21	Ruimtelijke Economische Bouwsteen 2040	apr-24