



**MONITOR REGIO DEAL
REGIO ZWOLLE
BREDE NULMETING**

COLOFON

- Titel:** Monitor Regio Deal Regio Zwolle; Brede nulmeting
- Datum:** December 2021
- Auteurs:** Dr. Bart Hoogeboom
(Landelijk Expertisecentrum Familiebedrijven,
hogeschool Windesheim)
Dr. Friso de Vor – Projectleider
(Kenniscentrum Technologie, hogeschool Windesheim)
- Contact:** f.de.vor@windesheim.nl
- Met dank aan:** Wij danken de klankbordgroep voor kritische reflectie op conceptteksten van deze monitor. De klankbordgroep wordt gevormd door: Johanneke Henstra (*Ministerie van LNV*), Marnix Herschbach (*Regio Zwolle*), Geert Jansen (*Commissie Jansen*), Manon Koldewijn-Engberts (*Regio Zwolle*), Marijn Molema (*Fries Sociaal Planbureau, Rijksuniversiteit Groningen*), Kees Praamstra (*Regio Zwolle*) en Peter Oosterhoff (*Provincie Overijssel*). Daarnaast danken we Harmieke Paters-Metselaar (*Regio Zwolle*) voor haar bijdrage aan de redactie van de teksten.
- In opdracht van:** Stuurgroep Regio Deal Regio Zwolle
- Vormgeving:** idd.nu

Dit is een uitgave van Regio Zwolle i.s.m. hogeschool Windesheim.
Alles uit deze uitgave mag worden overgenomen, echter uitsluitend met bronvermelding.
Aan deze uitgave kunnen geen rechten worden ontleend.

INHOUDSOPGAVE

INLEIDING	4
1. REGIO ZWOLLE IN HET HIER EN NU	6
1.1 Brede welvaart Regio Zwolle	6
1.2 Welvaart, welzijn en welbevinden	10
1.3 Inclusiviteit en sociale cohesie	14
1.4 Leefomgeving en milieu	17
2. REGIO DEAL EN HET BREDE WELVAARTSPERSPECTIEF	20
2.1 Agenda van de regio	20
2.2 Actielijnen en projecten	21
2.3 Beleidsprioriteiten en het brede welvaartsperspectief	32
3. REGIO ZWOLLE IN DE TOEKOMST	37
3.1 Regionaal kapitaal	37
3.2 Sustainable Development Goals (SDG's)	43
4. NAAR EEN BETERE BALANS	45
BIJLAGEN	49

INLEIDING

Monitoring Regio Deal en brede welvaart

Op 13 juli 2020 werd de Regio Deal Regio Zwolle officieel vastgesteld. De Regio Deal is een samenwerking tussen het Rijk en de regio met een investeringsimpuls van bijna € 90 miljoen gefinancierd door rijksmiddelen en private en publieke cofinanciering uit de regio.¹ Hiermee wordt ingezet op versterking van de regio als sociale, circulaire, innovatieve en klimaatbestendige groeiregio. Dit sluit aan bij de ambitie van Regio Zwolle om in 2030 de vierde economische topregio van Nederland te zijn mét oog voor de brede welvaart. De Regio Deal Regio Zwolle bestaat uit achttien projecten die zijn ondergebracht in vijf actielijnen. De projecten worden geleid en uitgevoerd door een regionaal netwerk van ondernemers, onderwijsinstellingen, maatschappelijke organisaties en overheden (vier provincies, 22 gemeenten, twee waterschappen).

De overkoepelende ambitie achter het landelijke Regio Dealbeleid is versterking van de brede welvaart in regio's. Een belangrijke overweging bij het opzetten van de Regio Deals was om regionale kansen te benutten.² Een Regio Deal Regio Zwolle moet oplossingen bieden voor regio-specifieke opgaven, als regionale verbijzondering voor versterking van brede welvaart. Regio Zwolle heeft vier opgaven vastgesteld die zijn opgepakt via de projecten in de vier gelijknamige actielijnen: 1) Economische structuurversterking door duurzaam groeien en circulair ondernemen van het mkb, 2) Toekomstbestendig maken van de arbeidsmarkt, 3) Evenwichtige groei van stad en platteland, en 4) Aan de slag met klimaatoplossingen.³ Om de organisatie van de samenwerking en de impact van de Regio Deal Regio Zwolle te monitoren en te evalueren is er een vijfde actielijn toegevoegd: Governance en monitoring. Deze Monitor Regio Deal Regio Zwolle (brede nulmeting) wordt uitgevoerd in het kader van actielijn 5.

Brede welvaart staat voor de gedachte dat er meer dan alleen economische groei nodig is om onze welvaart te vergroten. Indicatoren voor brede welvaart meten de kwaliteit van leven in het hier en nu, en de mate waarin die ten koste gaat van de kwaliteit van leven elders en/of later. Deze manier van meten van brede welvaart steunt op een internationaal kader ontwikkeld binnen de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO).⁴ De methode is internationaal verankerd en het stelt ons in staat vergelijkingen te kunnen maken op verschillende schaalniveaus. In Nederland wordt sinds 2018 jaarlijks de Brede Welvaart Monitor uitgegeven door het CBS.⁵ In november 2020 werden de indicatoren voor brede welvaart ook beschikbaar gesteld op regionaal en gemeentelijk niveau, waardoor we de brede welvaart kunnen meten in Regio Zwolle.

Het brede welvaartspectief is niet nieuw voor Regio Zwolle. In 2017 werd voor het eerste de brede welvaart in Regio Zwolle in kaart gebracht als onderdeel van de Regio

¹ Het Rijk heeft 950 miljoen gereserveerd voor regio deals in de Regio Envelop.

² Regeerakkoord: vertrouwen in de toekomst (10 oktober 2017).

³ Regio Zwolle en Rijksoverheid, Regio Deal Regio Zwolle: Regio Zwolle bouwt aan een sociaal-sterke, circulaire, innovatieve en klimaatbestendige groeiregio, 13 juli 2020.

⁴ De ontwikkeling van de brede welvaart in OESO-landen wordt iedere 10 jaar vergeleken. De laatste vergelijking dateert uit 2020.

⁵ CBS, Monitor Brede Welvaart & de Sustainable Development Goals 2021 Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek, 2021.

Zwolle Monitor.⁶ De cijfers gebruikt in de betreffende monitor zijn samengesteld door de Rabobank en de Universiteit van Utrecht op basis van een andere methodiek. Het voornaamste verschil is dat de Rabobankmethode de verschillende dimensies van brede welvaart in één indicator vat, terwijl het CBS ervoor kiest om de indicatoren gescheiden te presenteren. Aan beide methoden zitten voor- en nadelen.⁷ In deze publicatie kiezen we voor de CBS-methode, vooral omdat de CBS-indicatoren meer inzicht geven in de afruilen en synergiën tussen verschillende thema's van brede welvaart. Zo gaat een hoge materiële welvaart vaak ten koste van de leefomgeving en biodiversiteit. Andere thema's zoals verbetering in het thema 'arbeid en vrije tijd' heeft ook een positief effect op het thema 'gezondheid'. Hiermee willen we de discussie voeden over ontwikkelingsprioriteiten in de regio.

Deze brede nulmeting heeft een tweeledige doelstelling: 1) Het in beeld brengen van de staat van de Regio Zwolle ten aanzien van de verschillende brede welvaartsdimensies en thema's, en 2) Op basis van ex-ante evaluatie meer inzicht krijgen in de keuzes die zijn gemaakt in de Regio Deal Regio Zwolle en in hoeverre er aansluiting is met de diverse brede welvaartsdimensies en -thema's. Voor de vergaring van meer inzichten in de keuzes van de Regio Deal Regio Zwolle hebben we diverse (beleids)documenten bestudeerd en een aantal betrokkenen geïnterviewd (zie bijlage 1).

Leeswijzer

Deze publicatie is als volgt opgebouwd. We beginnen met een beschrijving van de brede welvaart van de regio in het heden, waarbij we de acht thema's van brede welvaart centraal staan (welzijn, materiële welvaart, gezondheid, arbeid en vrije tijd, wonen, samenleving, veiligheid en milieu).

Het tweede hoofdstuk plaatst de Regio Deal Regio Zwolle binnen de bredere agenda van de regio. Daarnaast gaat het hoofdstuk dieper in op de projecten van de Regio Deal Regio Zwolle, de samenhang tussen die projecten op actielijnniveau en de gestelde doelen van projecten en actielijnen. Er worden suggesties gedaan voor het verbeteren van de samenhang tussen projecten, het aanscherpen van beleidsdoelen en de monitoring van impact op actielijn- en projectniveau. Ook worden de beleidsprioriteiten van de Regio Deal gerelateerd aan het brede welvaartsperspectief.

Het derde hoofdstuk brengt de brede welvaart 'later' in Regio Zwolle in kaart. Daarnaast worden ook de doelen voor de toekomst besproken, de zogeheten Sustainable Development Goals (SDG's). De Regio Deal Regio Zwolle wil bijdragen aan deze door de Verenigde Naties vastgestelde en breed gedragen mondiale doelen richting 2030.

In het vierde en afsluitende hoofdstuk komen we tot conclusies door de dimensies van brede welvaart te relateren aan de beleidskeuzes die Regio Zwolle heeft gemaakt met de Regio Deal.

⁶ In de edities van 2017 t/m 2020 van de Regio Zwolle Monitor is de brede welvaart van de regio gemeten met behulp van de Brede Welvaarts Indicator (BWI), die is ontwikkeld door de Rabobank en Universiteit Utrecht.

⁷ Voor een uitgebreid overzicht over deze methodologische discussie zie: 'Meten van Welvaart', *Economische Statistische Berichten* 104, no. 4772s (2019), 1-90.

1. REGIO ZWOLLE IN HET HIER EN NU

Het regionale samenwerkingsverband Regio Zwolle ambieert een positie als vierde economische regio van Nederland. Metropoolregio Amsterdam, Metropoolregio Rotterdam Den Haag en Brainport Regio Eindhoven worden beschouwd als de drie economische topregio's van Nederland.⁸ Onder het motto 'squaring the triangle' positioneert Regio Zwolle zich als vierde hoekpunt van de economische hoofdstructuur in Nederland.⁹

Onder de geïnterviewden wordt aangegeven dat er meerdere interpretaties bestaan over wat het betekent om de vierde economische regio van Nederland te worden. Het is onduidelijk of de ontwikkeling van Regio Zwolle tot vierde economische regio gezien kan worden als een autonoom economisch proces of een gezamenlijke ambitie die actief moeten worden nagestreefd en ondersteund moet worden met beleid. Daarnaast ontbreekt een eenduidige maatstaf aan de hand waarvan gezegd kan worden of Regio Zwolle inderdaad de vierde economische regio van Nederland is. Gaat het om extensieve (toename totale omvang van de economie) of intensieve groei (toename welvaart per inwoner)?

Ook is er discussie over de consequenties van de voorspoedige economische ontwikkeling van Regio Zwolle. Enerzijds stijgt de welvaart en verbetert het welzijn van de inwoners, maar anderzijds gaat die groei ook ten koste van een aantal brede welvaartsdimensies en -thema's. Economische groei en bevolkingsgroei brengen over het algemeen een toename in bebouwde omgeving en kunnen ten koste gaan van de rust, de ruimte en natuurwaarden die de regio zo aantrekkelijk maken. Aan de hand van de brede welvaart indicatoren, aangevuld met enkele andere cijfers over de ontwikkeling van de regio willen we deze discussie voeden.

1.1 BREDE WELVAART REGIO ZWOLLE

Wat is brede welvaart?

De traditionele manier om na te gaan hoe de welvaart zich ontwikkelt, is door economische groei te meten aan de hand van het bruto binnenlands product (bbp). Economische groei is echter niet het enige wat de welvaart van een land of regio bepaalt. Ook aspecten als gezondheid, sociale cohesie, veiligheid, milieu en welzijn zijn eveneens van belang voor het niveau van welvaart 'in brede zin'. En juist de immateriële aspecten, die vooral ook betrekking hebben op het menselijk welbevinden of kwaliteit van leven, komen nauwelijks aan de orde bij het meten van welvaart op een traditionele manier (aan de hand van bbp). Het concept 'brede welvaart' houdt wel rekening met de verschillende kanten die samen welvaart vormen en helpt bij met een brede, integrale blik naar ontwikkeling en groei te kijken.

⁸ Hoewel er in de zuidvleugel van de Randstad een sterke concentratie van economische activiteit is, loopt de groei en het welvaartsniveau in de zuidvleugel van de Randstad achter bij die van de noordvleugel.

⁹ 'Squaring the triangle', *Financial Times*, 13 december, 2018.

Meten regionale brede welvaart

Door middel van Regio Deals werken Rijk en regio's gezamenlijk aan nieuwe, concrete oplossingen rond regionale opgaven ten behoeve van de brede welvaart. Om na te kunnen gaan in hoeverre dit beleid daadwerkelijk tot verbetering van de brede welvaart leidt, in dit geval in Regio Zwolle, zal eerst vastgesteld moeten worden hoe het gesteld is met de brede welvaart in de regio. Hiertoe voeren we een nulmeting uit waarbij we de meest recente cijfers voor Regio Zwolle op een rij zetten. Het op deze wijze in kaart brengen van brede welvaart in Regio Zwolle helpt bij het krijgen van een ruimere en integrale blik op de regio. Zo kan door analyse van de cijfers sterke en minder sterke punten van de regio gesignaleerd worden. Kijkend naar de Regio Deal Regio Zwolle is dit van belang om te kunnen beoordelen of de regio investeert in de juiste thema's.

Er zijn diverse maatstaven in omloop om brede welvaart te meten. Veel van deze maatstaven zijn in ontwikkeling, want het is een veelomvattend en complex concept om te kunnen meten en er zijn verschillende stromingen over wat een optimale benadering is. Wij kiezen ervoor om de methode van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) te gebruiken, die indicatoren los van elkaar presenteert. Belangrijk voordeel is dat de gehanteerde brede welvaartsindicatoren meer inzicht geven in de afruilen en synergiën tussen verschillende dimensies van brede welvaart. Via het dashboard Regionale Monitor Brede Welvaart stelt het CBS de betreffende cijfers beschikbaar.¹⁰ De brede welvaartsindicatoren, die de regionale monitor van het CBS op verschillende ruimtelijke schaalniveaus presenteert, hebben we vertaald naar het niveau van Regio Zwolle. Daarbij maken we de vergelijking met het Nederlands gemiddelde om na te gaan hoe Regio Zwolle scoort ten opzichte van de rest van Nederland. Dit is een aanpak die vergelijkbaar is met hoe voor de regio's Noordoost- en Zuidoost-Friesland de brede welvaart inzichtelijk is gemaakt.¹¹

Het CBS hanteert de volgende definitie van brede welvaart: 'Brede welvaart betreft de kwaliteit van leven in het hier en nu en de mate waarin deze ten koste gaat van die van latere generaties of van die van mensen elders in de wereld'.¹² In de operationalisering in indicatoren maakt het CBS onderscheid in drie dimensies: 'hier & nu', 'later' en 'elders'. Voor de uitwerking betekent dit dat in het 'hier & nu' cijfers gepresenteerd worden over de materiële welvaart, welzijn en de persoonlijke leefomgeving van mensen. Brede welvaart later heeft betrekking op de hulpbronnen die volgende generaties nodig hebben om eenzelfde niveau van welvaart te kunnen bereiken als de huidige generatie. De dimensie 'elders' heeft betrekking op de effecten van keuzes binnen een regio op banen, inkomens, milieu en hulpbronnen in andere regio's en andere landen. De cijfers die we tot onze beschikking hebben, afkomstig uit de Regionale Monitor Brede Welvaart, hebben nu nog alleen betrekking op de dimensies 'hier & nu' en 'later'. De dimensie 'elders' voor de regionale monitor is nog in ontwikkeling.

Verder moet opgemerkt worden dat er enkele beperkingen zijn in de beschikbaarheid van cijfers op regionaal of gemeentelijk niveau. Een groot deel van de cijfers is beschikbaar op gemeenteniveau. In dat geval stellen we op basis van de afzonderlijke

¹⁰ Zie: <https://dashboards.cbs.nl/rmbw/regionalemonitorbredewelvaart/>.

¹¹ Zie o.a.: De Vries, W. en A. Bickel, *Regionale Monitor Brede Welvaart in Zuidoost Friesland* Leeuwarden: het Fries Sociaal Planbureau, 2021.

¹² CBS, *Monitor Brede Welvaart*, 33.

tweeëntwintig gemeenten een regionaal gemiddelde vast. Wanneer voor een indicator COROP-niveau het meest gedetailleerde ruimtelijk niveau van databeschikbaarheid is, berekenen we aan de hand daarvan het regionale gemiddelde. De betreffende cijfers van de vijf afzonderlijke COROP-regio's (Noord-Overijssel, Zuidwest-Overijssel, Zuidwest-Drenthe, Flevoland en Veluwe), die de regio gedeeltelijk of in zijn geheel overlappen, wegen we voor het deel van de bevolking van elk van de COROP-regio's dat tot Regio Zwolle behoort. Daarnaast zijn voor een enkele indicator (binnen het thema veiligheid) alleen data beschikbaar op het niveau van gemeenten met meer dan 70.000 inwoners. Binnen Regio Zwolle voldoet hieraan alleen gemeente Zwolle. Gezien de aard van het thema en de indicatoren kiezen ervoor om deze cijfers op het niveau van gemeente Zwolle te gebruiken als indicatie voor bepaalde aspecten van veiligheid.

Brede welvaart Regio Zwolle in het hier & nu

Allereerst kijken we naar de dimensie 'hier & nu', waarin de brede welvaart in het heden centraal staat. Deze dimensie geeft inzicht in de concrete materiële welvaart, de kwaliteit van de omgeving, persoonlijke kenmerken van inwoners en het algemeen welzijn.¹³

De nulmeting hebben we vervolgens gemaakt op basis van de 34 indicatoren van de Regionale Monitor Brede Welvaart 2020 van het CBS, die aan het eind van het betreffende jaar is verschenen.¹⁴ Deze indicatoren schetsen een globaal beeld van de brede welvaart in het hier en nu in Regio Zwolle aan de hand van de volgende acht thema's:

1. Welzijn
2. Materiële welvaart
3. Gezondheid
4. Arbeid en vrije tijd
5. Wonen
6. Samenleving
7. Veiligheid
8. Milieu

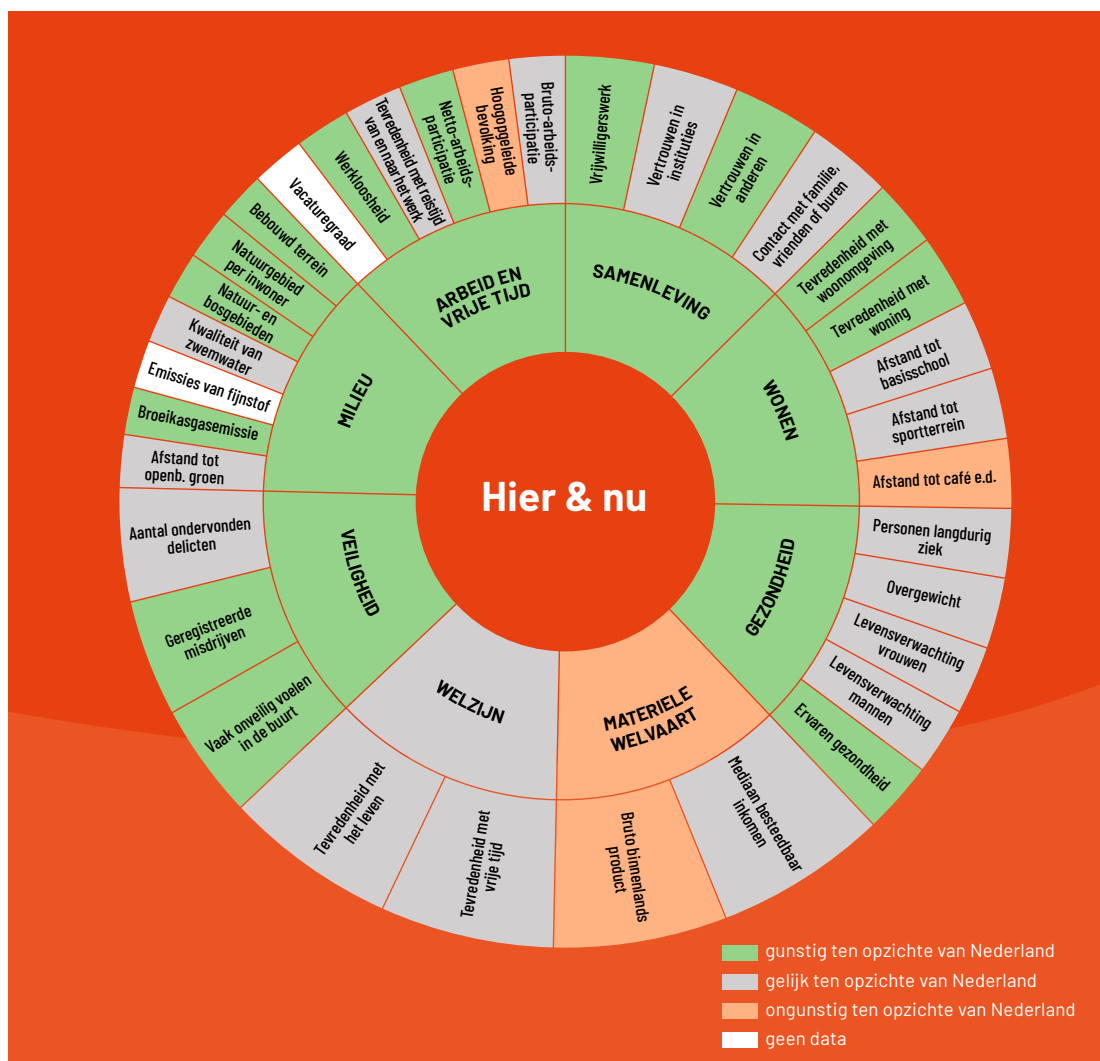
Regio Zwolle vergeleken met Nederland

Het in figuur 1.1 afgebeelde wiel geeft een indruk van hoe Regio Zwolle scoort op het gebied van brede welvaart in het hier en nu ten opzichte van Nederland. In de buitenste ring van het wiel is door middel van kleuren aangegeven of de betreffende indicator gunstig (groen), gelijk (grijs) of ongunstig (oranje) is voor Regio Zwolle in vergelijking met het Nederlands gemiddelde. Wanneer voor een indicator geen data beschikbaar zijn dan kleurt deze wit. Bij het vaststellen of een indicator afwijkt van het Nederlands gemiddelde hanteren we een marge van 5%. Met andere woorden, indien een regionale waarde 2,5% hoger of lager is dan de landelijk waarde hebben we te maken met een gunstig dan wel ongunstig verschil. Ligt de waarde binnen die bandbreedte, dan is er sprake van geen verschil. We hebben gekozen voor deze speelruimte vanwege het samengestelde karakter van de regionale cijfers en de onzekerheid die hiermee gepaard gaat.

¹³ Horlings, E. en P. Smits, *Conceptueel kader voor een regionale monitor brede welvaart* Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

¹⁴ Tijdens de vervaardiging van deze nulmeting was de 2020-editie van de Regionale Monitor Brede Welvaart de meest recente versie die beschikbaar was. De eind 2021 verschenen 2021-editie hebben we derhalve niet gebruikt.

Figuur 1.1: Brede welvaart Regio Zwolle hier & nu



Bron: CBS, Regionale Monitor Brede Welvaart 2020 (bewerking: Hogeschool Windesheim).

In de binnenste ring is aangegeven hoe de regio scoort per thema. Als er sprake is van een positieve balans kleurt het thema groen, bij een negatieve balans oranje en grijs wanneer de balans in evenwicht is. Hierbij gaan we ervan uit dat elke indicator evenveel gewicht heeft. Bijlage 2 bevat een overzicht van de definities en waarden van de gebruikte indicatoren.

Het algemene beeld van brede welvaart in Regio Zwolle is dat voor het merendeel van de thema's de balans positief uitvalt. Als we inzoomen op de buitenste ring dan zien we dat thema's die verband houden met de kwaliteit van de fysieke en sociale omgeving, zoals milieu, wonen, veiligheid en samenleving, verhoudingsgewijs goed scoren. Voor de meerderheid van de indicatoren binnen deze thema's scoort de regio gunstiger dan het landelijk gemiddelde. Alleen voor het thema welzijn blijkt dat de meeste indicatoren voor Regio Zwolle gelijk zijn aan het landelijk gemiddelde. En op het thema materiële welvaart scoort de regio per saldo ongunstig. Het geschetste beeld van de

¹⁵ Zie vooral de edities van 2018, 2019 en 2020 van de Regio Zwolle Monitor (beschikbaar via: <https://www.metropoolregiozwolle.nl/monitor/>).

regionale brede welvaart komt overeen met het beeld van Regio Zwolle dat de laatste jaren wordt geschetst in de Regio Zwolle Monitor.¹⁵ Uit het onderzoek dat de stand en ontwikkeling van de regio in kaart brengt, blijkt jaar op jaar dat Regio Zwolle consistent bovengemiddeld dan wel gemiddeld scoort op een groot aantal indicatoren (op het gebied van economie, arbeidsmarkt, leefomgeving, bereikbaarheid en verduurzaming). Tegelijk bleek uit specifieke brede welvaartsanalyses, uitgevoerd door RaboResearch, dat de regio op het gebied van inkomens (materiële welvaart) en onderwijs er minder goed voor staat.¹⁶ Dit is wat we ook terugzien in onze analyse op basis van de CBS-methodiek.

Op dertien indicatoren presteert Regio Zwolle gunstiger dan het landelijk gemiddelde, tegenover drie indicatoren waarop de regio lager dan gemiddeld presteert. Daarnaast zijn zestien indicatoren nagenoeg gelijk aan het nationale gemiddelde. Voor twee indicatoren ontbraken de data op regioniveau. In het vervolg van dit hoofdstuk gaan we nader in op de verschillende thema's van brede welvaart in het hier en nu in Regio Zwolle.¹⁷ Daartoe hebben we de thema's geclusterd. De thema's die betrekking hebben op het individuele dan wel huishoudensniveau zijn ingedeeld bij het cluster 'welvaart, welzijn en welbevinden'. Thema's die betrekking hebben op de sociale omgeving bespreken we bij het cluster 'inclusiviteit en sociale cohesie'. Tot slot worden de thema's die gerelateerd zijn aan de fysieke omgeving nader besproken in het cluster 'leefomgeving en milieu'.

1.2 WELVAART, WELZIJN EN WELBEVINDEN

Het regionale beeld ten aanzien van welvaart, welzijn en welbevinden is wisselend. In vergelijking met het Nederlands gemiddelde ervaren huishoudens in Regio Zwolle een betere gezondheid. Tegelijk is er een groter aantal indicatoren waarop Regio Zwolle gemiddeld scoort. Welzijn, besteedbaar inkomen en verschillende aspecten van gezondheid, zoals levensverwachting en overgewicht, zijn nagenoeg gelijk aan het landelijk gemiddelde. Alleen het bruto binnenlands product (bbp) per inwoner in de regio is lager dan het landelijk gemiddelde.

Materiële welvaart

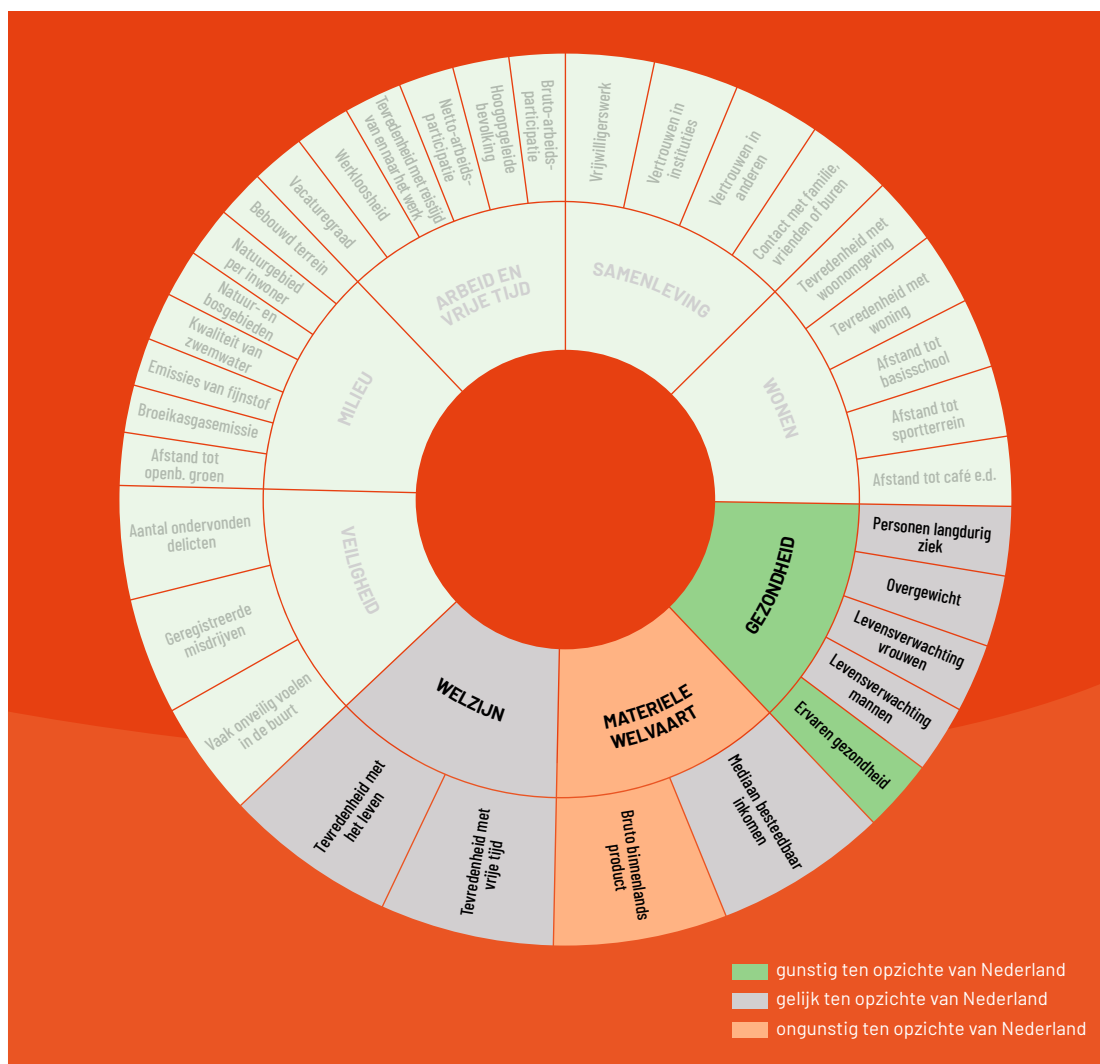
Het thema materiële welvaart omvat een aantal onderwerpen dat dicht bij de traditionele opvatting van welvaart ligt. Het gaat dan om de financiële situatie van mensen, die hun kansen en keuzemogelijkheden mede bepaalt, ook op het gebied van thema's als gezondheid, vrije tijd en wonen. Wanneer iemands financiële positie voldoende of goed is, geeft dat meer zekerheid in het leven.

De materiële welvaart in Regio Zwolle ligt per saldo lager dan het landelijk gemiddelde. Kijken we naar de indicatoren die achter dit thema schuilgaan dan zien we dat in 2018 het mediaan besteedbaar inkomen in Regio Zwolle € 26.200 per huishouden bedraagt. De mediaan is het middelste getal wanneer alle inkomens van laag naar hoog worden gesorteerd (evenveel eronder als erboven). Daarmee wijkt het regionale besteedbaar inkomen iets af van landelijk (€ 25.600), maar binnen een marge van 5%.

¹⁵ Zie o.a. De Vor e.a., *Regio Zwolle Monitor 2019* Zwolle: Stichting Metropool Regio Zwolle, 2019.

¹⁷ De wijze van beschrijving van de thema's en bijbehorende indicatoren is geïnspireerd op de Regionale Monitor Brede Welvaart in Zuidoost Friesland van het Fries Sociaal Planbureau, zie: De Vries en Bickel, *Regionale Monitor Brede Welvaart*, 2021.

Figuur 1.2: Welvaart, welzijn, welbevinden uitgelicht



Bron: CBS, Regionale Monitor Brede Welvaart 2020 (bewerking: Hogeschool Windesheim).

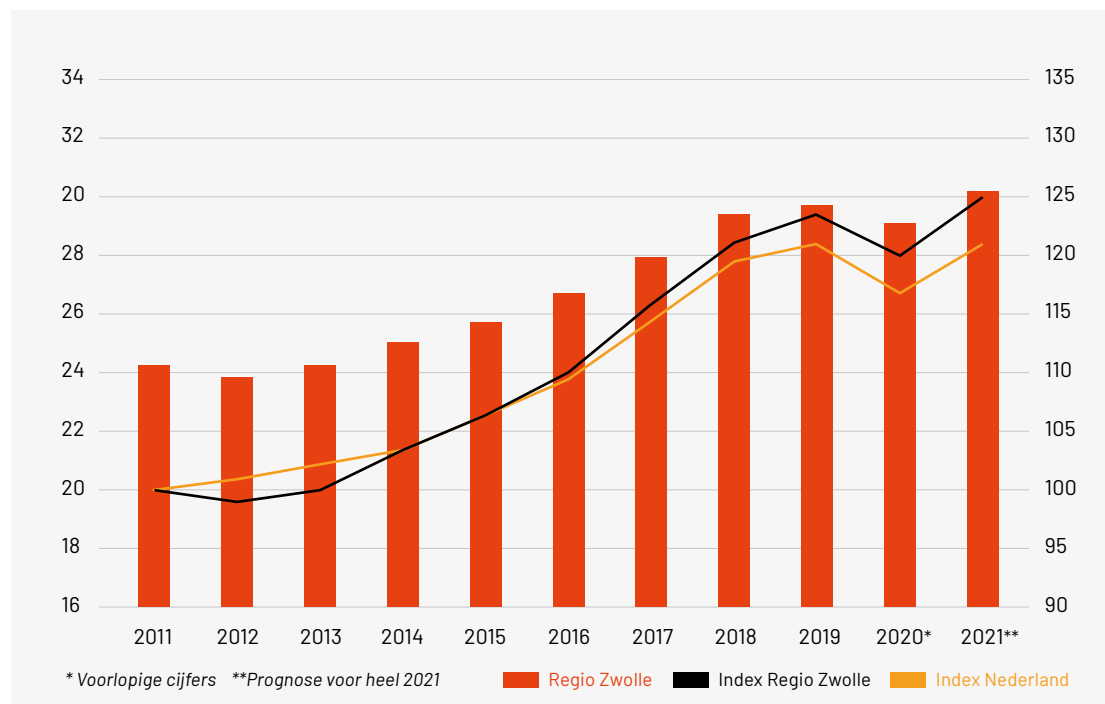
Lokale inkleuring: besteedbaar inkomen

Met € 24.000 is het mediaan besteedbaar inkomen per huishouden van Hoogeveen het laagste van de regio. Met een betrekkelijk grote marge is Steenwijkerland de gemeente met het op één-na-laagste mediane besteedbaar inkomen: € 24.900. Daar staat tegenover dat het mediaan besteedbaar inkomen per huishouden het hoogst is in Dalfsen: € 27.800. In dezelfde orde van grootte liggen de inkomensniveaus van De Wolden (€ 27.500), Hattem (€ 27.200), Olst-Wijhe (€ 27.100), Heerde en Westerveld (beiden € 27.000).

De andere indicator is bruto binnenlands (of regionaal) product (bbp) per inwoner. Het bbp is de maat om de omvang van de economie in een land of regio uit te drukken. Hieronder wordt verstaan de optelsom van de waarde die door alle ondernemingen, huishoudens en overheden wordt toegevoegd in een land of regio, meestal gemeten over één jaar, aan de goederen en diensten die zij hebben voortgebracht. Als we

kijken naar het bbp per inwoner in Regio Zwolle, dan is dit substantieel lager dan het bbp per inwoner in Nederland (€ 38.500 tegenover € 43.600). Deze cijfers gaan overigens voorbij aan de bovengemiddelde economisch groei de regio in het afgelopen decennium heeft behaald.¹⁸ In de periode 2011–2021 nam het bruto regionaal product (brp) sneller toe dan het bbp. Maar tegelijk bleef de bevolkingsgroei in Regio Zwolle achter bij het landelijk gemiddelde. Al met al resulteerde dit in een snellere toename in het bruto regionaal product per inwoner in Regio Zwolle (19,1% in de periode 2011–2021 tegenover 16,6% landelijk), maar bleef het nog ruimschoots onder het landelijk niveau.

Figuur 1.3: Ontwikkeling bruto regionaal (binnenlands) product Regio Zwolle en Nederland, 2011–2021
(Linkeras: brp (x mld. euro); rechteras: Index: 2011=100)



Bron: Regio Zwolle Monitor, 2021.

Welzijn

Brede welvaart gaat over alles wat mensen van waarde vinden; het leven gaat om meer gaat dan alleen materiële zaken. Daarmee is er in toenemende aandacht voor het welzijn in onze samenleving, waarbij het onder andere gaat om de tevredenheid met de levenssituatie.

Het ervaren welzijn van inwoners in Regio Zwolle is licht hoger dan het Nederlands gemiddelde. In Nederland is 87,3% van de volwassen inwoners tevreden met zijn of haar leven (in 2019). In Regio Zwolle is dat percentage 88,6%. Er zit relatief weinig verschil in de mate van tevredenheid met het leven per gemeente in de regio. De gemeente

¹⁸ F. De Vor, e.a., *Regio Zwolle Monitor 2021* Zwolle: Stichting Metropool Regio Zwolle, 2021.

Hoogeveen is de enige gemeente waar de tevredenheid lager ligt dan het landelijk gemiddelde (86,8%). De gemeente Raalte is een positieve uitschieter, 91,4% van de mensen geeft aan tevreden te zijn met het leven. Als we kijken naar verschillen in tevredenheid in Nederland per regio, dan valt vooral de provincie Fryslân op in positieve zin. Daar is zijn de inwoners gemiddeld het meest tevreden, terwijl de materiële welvaart relatief laag ligt.

In Regio Zwolle zijn volwassen inwoners tevreden over de hoeveelheid vrije tijd die ze tot hun beschikking hebben (76,2% tegenover 74,2% landelijk). Dit is mogelijk te verklaren door het relatief lage aantal gewerkte uren per werknemer in de provincies Overijssel, Drenthe en Gelderland. Hierdoor hebben inwoners mogelijk meer vrije tijd tot hun beschikking, hoewel dat natuurlijk niet direct hoeft te resulteren in een verbeterde tevredenheid over de hoeveelheid vrije tijd.

Gezondheid

Een goede gezondheid is belangrijk voor een goed leven. Gezonde mensen hebben over het algemeen een betere kwaliteit van leven, zijn zelfredzamer en doen minder beroep op de zorg. Een minder goede gezondheid daarentegen gaat gepaard met minder welzijn.

Op het thema gezondheid is het opvallend dat de ervaren gezondheid hoger ligt dan het landelijk gemiddelde, terwijl andere gezondheidsindicatoren nauwelijks afwijken. Van de inwoners van 19 jaar en ouder ervaart 78,8% een goede gezondheid, tegenover 75,6% gemiddeld in Nederland. De levensverwachting van mannen (80 jaar) en vrouwen (83,7 jaar) in Regio Zwolle zijn beiden licht hoger dan het landelijk gemiddelde (79,8 en 83,3 jaar). Het aandeel mensen met een langdurige aandoening is nagenoeg gelijk aan het landelijk gemiddelde (33,6% tegenover 33,9%), evenals het aandeel mensen met overgewicht (49,5% tegenover 48,9%).

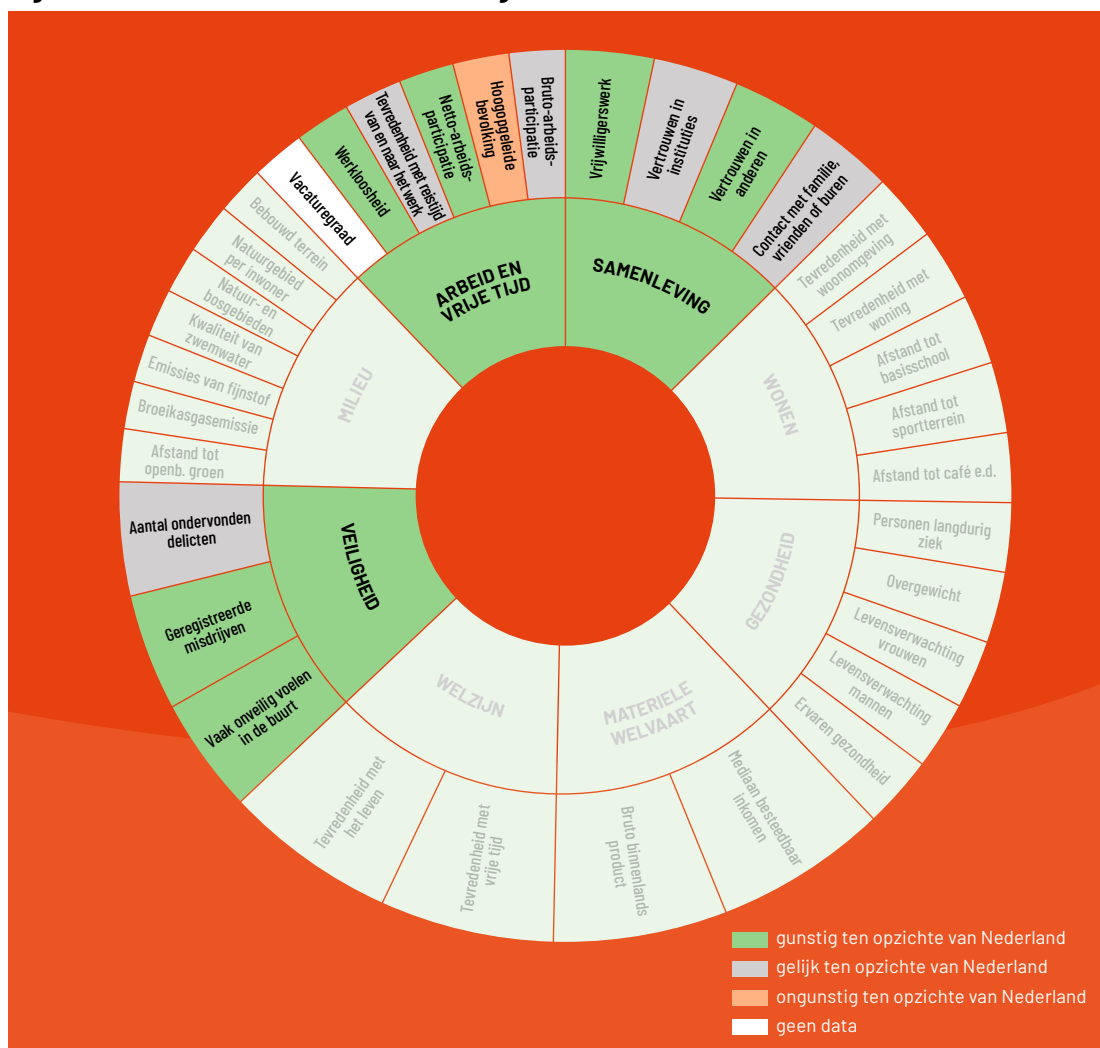
Lokale inkleuring: gezondheid

Als we kijken naar lokale gezondheidsverschillen binnen de regio, dan springen een aantal gemeenten er in negatieve en positieve zin uit. De gemeente Hoogeveen heeft een relatief hoog aandeel inwoners met overgewicht (56,6%) en langdurige aandoeningen (39,9%). In de gemeente Urk ligt het aandeel mensen met een langdurige aandoening uitzonderlijk laag (20,1%). Dit is waarschijnlijk het gevolg van het relatief lage aandeel ouderen op Urk. Naarmate de leeftijd vordert is er meer kans op een langdurige aandoening.

1.3 INCLUSIVITEIT EN SOCIALE COHESIE

Regio Zwolle scoort goed op het gebied van inclusiviteit en sociale cohesie vergeleken met het Nederlandse gemiddelde. Meer inwoners participeren op de arbeidsmarkt, zijn actief als vrijwilliger en hebben frequent contact met vrienden of familie. Ook is er meer vertrouwen in elkaar. Daarbij worden er minder misdrijven gepleegd en mensen voelen zich veiliger in de eigen omgeving.

Figuur 1.4: Inclusiviteit en sociale cohesie uitgelicht



Bron: CBS, Regionale Monitor Brede Welvaart 2020 (bewerking: Hogeschool Windesheim)

Arbeid en vrije tijd

Een goede opleiding en werk zijn belangrijk voor iemands inkomen en het meedoen in de samenleving. Daarnaast is vrije tijd van grote invloed op de ervaren levenskwaliteit. Dit vraagt een goede balans tussen werk en vrije tijd.

Binnen het thema arbeid en vrije tijd scoort Regio Zwolle wisselend. De arbeidsparticipatie (2019) in de regio is grofweg hoger dan het landelijk gemiddelde. In

termen van netto arbeidsparticipatie (aandeel werkende beroepsbevolking in potentiële beroepsbevolking (15–74-jarigen) scoort Regio Zwolle duidelijk beter dan landelijk (70,9% tegenover 68,8%). Wanneer de arbeidsparticipatie wordt uitgedrukt in bruto participatiegraad (aandeel totale beroepsbevolking in potentiële beroepsbevolking (15–74-jarigen) dan is geen significant verschil tussen het regionale en landelijke gemiddelde (73,0% tegenover 71,2%). Daarnaast is de werkloosheid (in 2019) lager dan landelijk (2,8% tegenover 3,4%). De omstandigheden op de arbeidsmarkt in Regio Zwolle stellen, in vergelijking met de rest van Nederland, relatief meer mensen in staat betrokken te (willen) zijn bij betaalde arbeid in de samenleving.

Lokale inkleuring: (netto) arbeidsparticipatie

De arbeidsparticipatie is hoog in Regio Zwolle. In het grootste deel van de gemeenten ligt de participatie boven het landelijk gemiddelde. Uitgedrukt in netto participatiegraad vormen de gemeenten Westerveld (66,2%) en Hoogeveen (68,4%) de uitzondering. Dalfsen (72,4%), Raalte (72,5%), Kampen (72,6%), Zwartewaterland (73,4%), Staphort (73,9%), en met name Urk (75,8%) zijn gemeenten die het regionale gemiddelde fors omhoogtrekken.

Het opleidingsniveau ligt een stuk lager dan het landelijk gemiddelde. Er zijn substantieel minder hoogopgeleiden (hbo of academisch) in de regio vergeleken met het landelijke gemiddelde. In Regio Zwolle is 26,2% van de bevolking in het bezit van een hbo of universitaire opleiding, terwijl dat landelijk 32,5% is.

De mobiliteit van personen bestaat voor het grootste deel, zowel qua afstand als reistijd, uit het woon-werkverkeer. In Regio Zwolle vindt zo'n 70% van deze pendel binnen de regio plaats.¹⁹ De tevredenheid met de reistijd laat zien hoe tevreden werkenden met minimaal 12 werkuren in een week zijn over hun reistijd van en naar werk. Het blijkt dat in Regio Zwolle 84,3% van de inwoners tevreden is met deze reistijd. Landelijk is dit met 82,6% iets lager, maar ligt nog binnen de 5-procentsbandbreedte.

Voor de indicator vacaturegraad, het aantal openstaande vacatures per duizend banen, zijn geen cijfers beschikbaar over de regio of individuele gemeenten. In 2019 stonden in Nederland per duizend banen gemiddeld 33 vacatures open. Om een grove indruk te krijgen van waar Regio Zwolle staat geven de provinciale cijfers enig inzicht. Het gaat dan om de vier provincies die het gebied van Regio Zwolle (deels) overlappen. In Drenthe en Overijssel was in 2019 de vacaturegraad 31. In Gelderland was de behoefte aan personeel, uitgedrukt in vacaturegraad, met 33 gelijk aan het Nederlands gemiddelde. In Flevoland daarentegen lag de vacaturegraad aanzienlijk hoger: 37. Daarmee nam het op de hoogste plaats in de provinciale rangorde.

¹⁹ De Vor, e.a., Regio Zwolle Monitor 2021.

Samenleving

Voor de brede welvaart is het belangrijk dat iedereen kan deelnemen aan de samenleving en dat mensen vertrouwen op elkaar en op instituties zoals de overheid en het rechtssysteem. De sociale infrastructuur, zoals familieverbanden, burens, vrienden, en verenigingen, vormt daarbij de basis. Dit kan via verenigingen zoals sportclubs, door informele contacten die mensen hebben met vrienden, familie of collega's of door het doen van vrijwilligerswerk.

Binnen het thema samenleving scoort Regio Zwolle gematigd positief. Voor wat betreft het vertrouwen in anderen ligt dit in Regio Zwolle hoger dan het landelijk gemiddelde. In 2019 vindt 64,6% van de inwoners in Regio Zwolle dat anderen over het algemeen te vertrouwen zijn. Landelijk is dat wat lager (61,8%). Tegelijk zien we dat het vertrouwen in instituties niet bovengemiddeld hoog is, waarbij het gaat om het vertrouwen in de Tweede Kamer, politie en rechtspraak. In 2019 heeft 63,5% van de inwoners Regio Zwolle vertrouwen in instituties, dat is bijna gelijk aan het landelijk gemiddelde (63,1%).

Eveneens gelijk aan het landelijk gemiddelde is de mate van contact met familie, vrienden of burens. In 2019 heeft 72,1% van de inwoners van Regio Zwolle minimaal één keer per week digitaal of in levende lijve contact met familie, vrienden of burens. Landelijk was dit gemiddeld 72,2%.

Vrijwilligerswerk is een manier om met elkaar in contact te komen en een bijdrage te leveren aan de samenleving. In Regio Zwolle doen inwoners bovengemiddeld veel vrijwilligerswerk. Zo deed in 2019 deed 51% van de inwoners van Regio Zwolle (15 jaar en ouder) vrijwilligerswerk, landelijk is dat ruim 4 procentpunt lager (46,7%).

Veiligheid

Veiligheid is essentieel voor een leefbare en sociale omgeving en mate van participatie. Naarmate de omgeving onveiliger is, neemt doorgaans de participatie af en voelen mensen zich minder verantwoordelijk voor hun omgeving. Bovendien zijn mensen die zich veilig voelen gelukkiger en tevredener met het leven. Veiligheid heeft daarbij zowel een fysieke als een mentale dimensie.

Fysieke (on)veiligheid wordt gemeten aan de hand van het aantal geregistreerde misdrijven. In Regio Zwolle waren dit er 32 per 1.000 inwoners in 2019. Op landelijk niveau ligt het aantal geregistreerde misdrijven bijna 50% hoger (47 per 1.000 inwoners). Binnen de regio is het aantal geregistreerde misdrijven een stuk hoger in Zwolle (51 per 1.000 inwoners) en lager in plattelandsgemeenten als Dalfsen (15 per 1.000 inwoners) en Olst-Wijhe (19 per 1.000 inwoners).

Een aantal andere veiligheidsindicatoren is alleen beschikbaar voor gemeenten met meer dan 70.000 inwoners, waardoor alleen uitspraken gedaan kunnen worden over de gemeente Zwolle. Het aantal ondervonden delicten (23,6 per 1.000 inwoners) is nagenoeg gelijk aan het Nederlandse gemiddelde (23,7 per 100 inwoners). Tot slot is het veiligheidsgevoel (mentale (on)veiligheid) in de gemeente Zwolle licht beter dan het Nederlands gemiddelde. In 2017 voelde 1,3% van de bevolking van Zwolle zich vaak onveilig in zijn of haar buurt tegenover 1,5% landelijk.

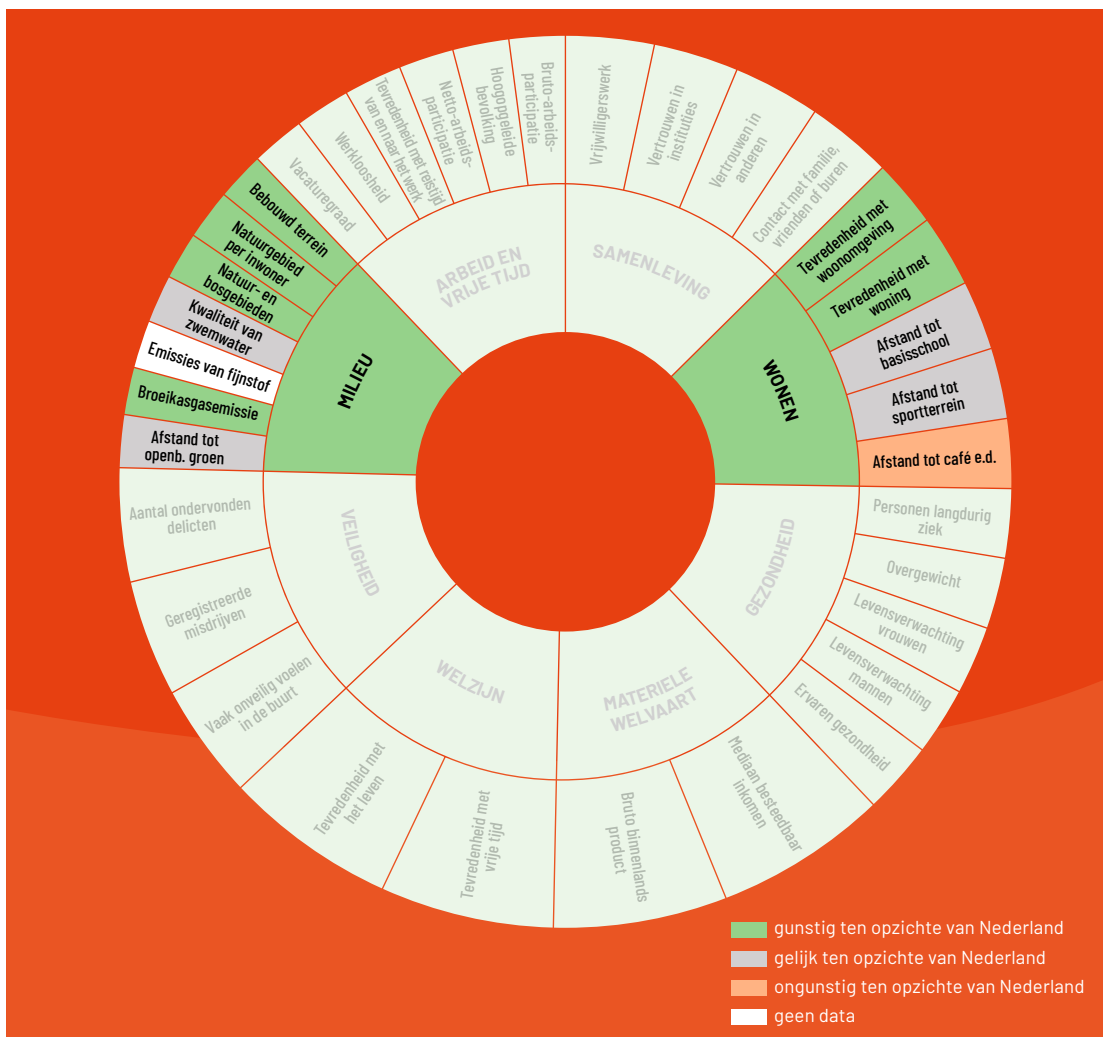
Lokale inkleuring: ondervonden delicten

In de stad Zwolle is het aantal ondervonden delicten (geregistreerde misdrijven per 1.000 inwoners per jaar) veruit het hoogst in de regio: 51. Een andere stad, Hoogeveen, is de eerstvolgende met 42 ondervonden delicten. Op basis van deze indicator zijn Dalfsen (15), Raalte (19), Urk (19) en Olst-Wijhe (19) de meest veilige gemeenten van Regio Zwolle.

1.4 LEEFOMGEVING EN MILIEU

Regio Zwolle scoort over het algemeen goed op het gebied van leefomgeving en milieu vergeleken met het Nederlandse gemiddelde. Huishoudens zijn vaker tevreden over hun woningen en woonomgeving. En de gemiddelde afstand die inwoners moeten overbruggen tot de meeste voorzieningen is vergelijkbaar met het landelijk gemiddelde. In Regio Zwolle hebben inwoners een bovengemiddelde hoeveelheid natuur- en bosgebied tot hun beschikking en is hun ecologische voetafdruk relatief klein.

Figuur 1.5: Leefomgeving en milieu uitgelicht



Bron: CBS, Regionale Monitor Brede Welvaart 2020 (bewerking: Hogeschool Windesheim).

Wonen

Het hebben van onderdak, een woning, is een primaire levensbehoefte en een belangrijke basisvoorwaarde voor brede welvaart. Waar en hoe gewoond wordt is van grote betekenis voor de kwaliteit van leven. In Nederland gaat een aanzienlijk deel van het maandelijkse inkomen op aan de huur of hypotheek van een woning. De plek waar men woont is bovendien ook van belang voor de gezondheid en het sociaal leven, zoals de nabijheid van voorzieningen.

In 2018 is 86,4% van de inwoners van Regio Zwolle (zeer) tevreden met de woonomgeving. Dit is beduidend hoger dan landelijk, waar 83,3% (zeer) tevreden is met de woonomgeving. Voor wat betreft de woning op zichzelf zien we een vergelijkbaar beeld. In Regio Zwolle is 87,3% van de inwoners (zeer) tevreden met hun woning, terwijl dit landelijk gezien 84,6% is.

De aanwezigheid van, en een bepaalde nabijheid tot, voorzieningen draagt bij aan de aantrekkelijkheid van een plek om te wonen. Binnen het thema wonen wordt gekeken naar de afstand tot de volgende voorzieningen: basisscholen, sportterreinen en cafés en dergelijken. De gemiddelde afstand tot de dichtstbijzijnde basisschool in Regio Zwolle (in 2019) is nagenoeg gelijk aan de gemiddelde afstand landelijk gezien; respectievelijk 800 meter en 700 meter. De gemiddelde afstand tot het dichtstbijzijnde sportterrein wijken eveneens nauwelijks van elkaar af. In Regio Zwolle moet een inwoner gemiddeld 1,1 km af te leggen, terwijl dit landelijk 1,0 km is. Voor ontmoeting in een café of restaurant dient de inwoner in Regio Zwolle daarentegen een gemiddeld langere afstand af te leggen dan landelijk. In 2019 was de gemiddelde afstand tot het dichtstbijzijnde café in Regio Zwolle 2,0 km; landelijk was dit 1,1 km.

Lokale inkleuring: afstand tot basisschool

De verschillen tussen gemeenten in de regio qua afstand die een inwoner gemiddeld moet afleggen tot de dichtstbijzijnde basisschool zijn relatief klein. In Urk is de gemiddelde afstand 400 meter. In Kampen, Zwolle en Zwartewaterland moeten inwoners iets verder reizen naar de dichtstbijzijnde basisschool: gemiddeld 600 meter. In Westerveld en Dronten is de gemiddelde afstand het grootst: 1.300 meter. Dat is iets verder dan de inwoners in De Wolden en Staphorst, zij wonen gemiddeld op 1.100 meter van de dichtstbijzijnde basisschool.

Milieu

Een schoon en aantrekkelijk leefmilieu draagt bij aan de brede welvaart. Een groene omgeving hebben doorgaans een positieve uitwerking op persoonlijke gezondheid en de aantrekkelijkheid van de (woon)plek.

In termen van 'natuurkenmerken' scoort Regio Zwolle bovengemiddeld in vergelijking met Nederland als geheel. In 2015 is er per inwoner in Regio Zwolle meer natuurgebied beschikbaar (81 hectare per 1.000 inwoners tegenover 30 hectare landelijk). Daarnaast kenmerkt de regio zich door een grotere hoeveelheid natuur- en bosgebied als aandeel

in de totale landoppervlakte (16,8% tegen 14,8%) en een kleiner aandeel terrein dat bebouwd is voor wonen, werken en voorzieningen (5,2% tegen 10,7%). De gemiddelde afstand tot het dichtstbijzijnde openbaar groen (0,5 km) en de kwaliteit van het zwemwater van binnenwateren (score van 3,6 op een schaal van 1–4), in 2019, is exact gelijk aan het landelijk gemiddelde.

Lokale inkleuring: natuurgebied

Binnen Regio Zwolle is een grote variatie in hoeveelheid natuurgebied per gemeente. De gemeente Westerveld beschikt over het grootste areaal natuurgebied (bos en open natuurlijk terrein) per 1.000 inwoners: 562 hectare. Dit is niet zo vreemd gezien het relatief kleine inwoneraantal en de aanwezigheid van nationale parken als het Dwingelderveld en het Drents-Friese Wold binnen de gemeentegrenzen. Andere gemeenten die beschikken over een bovengemiddeld ruim areaal natuurgebied zijn het Veluwe Nunspeet (319 hectare per 1.000 inwoners) en het in het Vechtdal gelegen Ommen (297 hectare). De verstedelijkte gemeenten Zwolle en Meppel beschikken over de minste hoeveelheid natuur met respectievelijk 4 en 5 hectare natuurgebied per 1.000 inwoners.

Daarnaast schenkt dit thema aandacht aan 'milieuprestaties'. Het gaat dan om de uitstoot van fijnstof en broeikasemissies. Voor de emissie van fijnstof naar lucht is geen landelijk cijfer beschikbaar, waardoor we deze indicator buiten beschouwing laten. De broeikasgasemissie is weergegeven in zogeheten CO₂-equivalenten. Hierin worden ook andere broeikasgassen meegeteld, namelijk lachgas, methaan en de fluorhoudende gassen (F-gassen). De mate waarin een gas bijdraagt aan het broeikaseffect bepaalt het aantal CO₂-equivalenten per kilogram voor deze stoffen. De broeikasgasemissie was in 2018 in Regio Zwolle 9,1 ton CO₂-equivalenten per inwoner. Landelijk lag de uitstoot per inwoner aanzienlijk hoger, namelijk op 18,5 ton CO₂-equivalenten. Het maakt dat de ecologische voetafdruk vanuit dit oogpunt relatief klein is. De cijfers zijn voor een deel gebaseerd op opgave van bedrijfsemissies. Voor een ander deel wordt gebruik gemaakt van modelmatige toerekeningen van diverse diffuse bronnen zoals wegverkeer, gebouwde omgeving en landbouw.

2. REGIO DEAL EN HET BREDE WELVAARTSPERSPECTIEF

2.1 AGENDA VAN DE REGIO

Economie staat centraal in de agenda van Regio Zwolle, met dwarsverbanden richting andere beleidsdomeinen (menselijk kapitaal, energie, leefomgeving, bereikbaarheid). Deze samenhangende agenda is gevisualiseerd als een bloemblad, waarin economie de centrale positie inneemt.²⁰

Figuur 2.1: Agenda Regio Zwolle: het bloemblad



Bron: Regio Zwolle (2018).

De landelijk inzet op Regio Deals was een stimulans om de beleidsaanpak verder te verbreden. In de tweede tranche van de Regio Deals heeft Regio Zwolle een voorstel ingediend dat werd afgewezen (november 2018).²¹ Dit eerste plan was voornamelijk gericht op het ontwikkelen van het menselijke kapitaal in de regio. Hoewel het wel of niet toekennen deels een politieke beslissing is, was één van de kritiekpunten op de plannen dat de regio onvoldoende aansloot op de door het CBS opgestelde brede welvaartsindicatoren.²²

In de aanloop naar de derde tranche van de Regio Deals koos Regio Zwolle voor een bredere scope. Hiervoor werden onder andere projecten opgenomen gericht op de relatie tussen stad en platteland, en op het gebied van klimaatadaptatie. Het is echter de vraag of deze nieuwe beleidsprojecten goed geïntegreerd kunnen worden binnen de bestaande governance van de regio. De tafels zijn nu bestuurlijk ingericht rondom

²⁰ Regio Zwolle, *Regio Zwolle stapt over eigen grenzen de beweging naar meer slagvaardigheid*. Zwolle: Regio Zwolle Bureau, 2018. Beschikbaar via: <https://regiozwolle.info/over-regio-zwolle/de-nieuwe-agenda-van-regio-zwolle/>.

²¹ Kamerbrief Minister van LNV, "Selectie Regio Deals" (Kamerstuk 29697, nr. 56) van 16 november 2018.

²² Raadsvoorstel Gemeente Zwolle 21-01-2019, De beantwoording van Artikel 45 vragen van de SP, CDA, D66 en PvdA over de afwijzing aanvraag Regio Deals Human Capital Agenda (19-11-2018).

de opgaven van het bloemblad. Het is raadzaam om deze structuur tegen het licht te houden wanneer het brede welvaartsperspectief leidend wordt in Regio Zwolle.

De Regio Deal Regio Zwolle heeft ook een impuls gegeven aan de samenwerking tussen Rijk en regio. Ieder half jaar is er een bestuurlijk en hoog ambtelijk overleg, waarbij vanuit het Rijk verschillende ministeries zijn aangesloten. Deze Rijk-regio samenwerking is niet alleen gericht op de uitvoering van de Regio Deal Regio Zwolle, maar ook op de periode ná 2023. De projecten uit de Regio Deal dragen bij aan de langetermijnopgaven waar Rijk en regio op samenwerken.

Zo heeft Regio Zwolle een bijzondere status in de Nationale omgevingsvisie (NOVI). In de NOVI geeft het Rijk een langetermijnvisie op de toekomstige ontwikkeling van de leefomgeving in Nederland. NOVI- gebied Regio Zwolle richt zich op het verder ontwikkelen van Regio Zwolle tot een klimaatrobuuste en economisch vitale regio met een blijvend aantrekkelijke woon- en leefomgeving. Hiermee vindt er voor een deel aansluiting plaats met de Regio Deal Regio Zwolle.

Door succesvolle uitvoering van projecten binnen de Regio Deal bouwt Regio Zwolle aan een 'trackrecord' en wordt het een interessantere samenwerkingspartner voor het Rijk. Regio Zwolle heeft daarnaast ambities om mogelijke 'meekoppelkansen' te benutten: kansrijke subsidieregelingen en beleidsprogramma's van het Rijk of de Europese Unie. Er is in Brussel veel geld uitgetrokken voor de COVID-herstelfondsen (RRF en REACT-EU) en in Den Haag voor het Nationale Groeifonds. Aandachtspunt hierbij is de uitvoerbaarheid van deze ambities. Is er bijvoorbeeld voldoende cofinanciering beschikbaar bij decentrale overheden en/of private partijen om de fondsen uit Den Haag en Brussel te matchen? En is er voldoende capaciteit vanuit het Regio Zwolle Bureau om projecten te ondersteunen in het proces van aanvraag tot uitvoering? Tot slot blijft draagvlak in de regio voor de geïnitieerde projecten een belangrijk aandachtspunt. Wanneer de blik gericht is op kansen in Den Haag of Brussel kunnen projecten ontworpen worden die voldoen aan extern opgelegde voorwaarden, maar waar geen draagvlak voor is in de regio. Een goede balans tussen projecten die een impact hebben op centrumstad Zwolle en projecten die ook de buitenkernen van de regio versterken kan daarbij helpen.

Dit zijn leidende vragen wanneer de regio het accent verlegt van agendavorming richting de uitvoering van ambities. De regio werkt momenteel aan een investeringsprogramma voor de periode 2022-2030. Dit programma bestaat uit uitgewerkte projecten waarbij het draagvlak, de (co)financiering en de uitvoering afgestemd wordt met de betrokken partijen in de regio. Hierdoor is de regio beter in staat om in te spelen op kansrijke investeringsprogramma's vanuit het Rijk of Europa.

2.2 ACTIELIJNEN EN PROJECTEN

De Regio Deal Regio Zwolle bestaat uit achttien projecten verdeeld over vijf actielijnen (zie bijlage 3 voor een overzicht). De thema's van de actielijnen zijn: economische structuurversterking, toekomstbestendige arbeidsmarkt, evenwichtige groei van stad

en platteland, klimaatoplossingen en governance. Hieronder zullen we de actielijnen toelichten, de gestelde doelen per actielijn kort bespreken en suggesties doen ten behoeve van het monitoren en evalueren van de beoogde impact. De actielijn 'Governance en monitoring' (actielijn 5) bevat geen inhoudelijke projecten, maar is toegevoegd om de organisatie van de samenwerking en de impact van de Regio Deal Regio Zwolle te monitoren en te evalueren.

Actielijn 1

Economische structuurversterking door duurzaam groeien en circulair ondernemen van het mkb

Het doel van deze actielijn is een versterking van de concurrentiepositie van het mkb door in te zetten op duurzame en circulaire productie. Deels door het stimuleren van het generieke mkb en deels wordt er gekozen voor

speerpuntsectoren als logistiek, polymeren, health, agro-food en de maakindustrie. Dit zijn sectoren die geïdentificeerd zijn aan het begin van de economische samenwerking in Regio Zwolle in 2011.²³ Later is dit in de Agenda van 2018 uitgebreid met de zogeheten veelbelovende sectoren e-commerce en vrijetijdseconomie.²⁴

Kwantitatieve impactindicatoren actielijn 1

- Verhogen private investeringen in R&D in de regio.
- Economische groei hoger dan Nederlands gemiddelde en tenminste 3% (2020-2023).
- Bijdrage aan het verminderen van de ecologische voetafdruk.

De actielijn bestaat uit negen onderliggende projecten, waarvan drie generieke projecten en zes gericht op specifieke clusters of sectoren. Het eerste generieke project Living lab Regio Zwolle Circulair is bedoeld om de samenwerking op het gebied van circulaire economie te bestendigen en projectresultaten te bundelen. Dit gaat niet alleen om de initiatieven rondom circulaire economie behorende tot de Regio Deal, maar ook om andere initiatieven op dit thema in de regio zowel vanuit het bedrijfsleven als vanuit overheden. De andere twee generieke projecten zijn een Ondernemersacademie Circulaire Economie en het project Good Practice.

De generieke projecten zijn voornamelijk gericht op het versterken van netwerken, het delen van (praktijk)kennis binnen deze netwerken en het identificeren van 'good practices' in Regio Zwolle. Bij deze projecten wordt de bestaande triple helix samenwerking in Regio Zwolle en faciliterende organisaties als Kennispoort Regio Zwolle betrokken. De sectorale projecten bestaan uit drie projecten gericht op agro-food, een project in de polymerenindustrie, een project voor het tapijtcluster in Zwartewaterland en een project gericht op logistiek. Het valt op dat er geen specifieke projecten zijn voor de sector health, terwijl deze sector wel nadrukkelijk in de overeenkomst tussen Rijk en Regio Zwolle wordt genoemd.²⁵

²³ Marijn Molema, *Clusterpolitiek in de Regio Zwolle. Een discussiepaper op basis van het Health & Care cluster* (Zwolle: Windesheim, 2012), 12-13.

²⁴ Economic Board Regio Zwolle, *Economische agenda Regio Zwolle 2018-2022*. Zwolle: Economic Board Regio Zwolle, 2018. Beschikbaar via: <http://ebrz.nl/economischeagenda/>.

²⁵ Regio Zwolle en Rijksoverheid, *Regio Deal Regio Zwolle: Regio Zwolle bouwt aan een sociaal-sterke, circulaire, innovatieve en klimaatbestendige groeiregio*, 13 juli 2020, 13.

Voor wat betreft de effectmeting is het van belang om mee te nemen dat de projecten in verschillende fasen van uitvoering zitten. Het project gericht op logistiek betreft een onderzoek naar circulaire maatregelen voor de havens in Regio Zwolle (Port of Zwolle). Er kan daardoor pas effect verwacht worden wanneer de onderzoeksresultaten worden uitgewerkt in concrete investeringen en maatregelen. Andere projecten zijn gericht op het stimuleren van innovatie onder koplopers in de regio en het delen van deze innovaties met andere ondernemers. In het project Future Farm, bijvoorbeeld, staat het doorontwikkelen van een bestaande circulaire boerderij in de regio en het verspreiden van de daar opgedane kennis over circulaire veehouderij centraal. Weer anderen projecten willen circulariteit stimuleren in bestaande sectorale samenwerkingsverbanden zoals de polymerensector en het tapijtcluster.

Op actieniveau is er een aantal kwantitatieve indicatoren geselecteerd om de gezamenlijke impact van de projecten te meten. Het gaat om het (1) verhogen van R&D-investeringen, (2) het bereiken van een economische groei van 3% en hoger dan landelijk, en (3) het verminderen van de ecologische voetafdruk (zie kader met kwantitatieve impactindicatoren). Het is echter onvoldoende om de effecten van projecten te beoordelen op basis van een positieve of negatieve ontwikkeling van deze impact indicatoren.²⁶ Enerzijds, omdat externe ontwikkelingen grote invloed kunnen hebben op de indicatoren. De economische groei van 2020 bleef bijvoorbeeld ver achter bij het ambitieniveau vanwege de coronacrisis, terwijl de verwachte groei in 2021 aanzienlijk hoger uitvalt dan verwacht. Anderzijds, omdat de impact van beleid aannemelijk gemaakt moet worden. Hiervoor is een duidelijke beleidstheorie nodig, oftewel gedeelde opvattingen onder beleidsactoren over de veronderstelde logische relatie tussen activiteiten, uitkomsten en impact.²⁷

Voor de doorwerking van projecten is het van belang om te specificeren welke stappen moeten worden genomen om tot relevante uitkomsten te komen – en om deze stappen vervolgens te monitoren. Worden er door koplopers daadwerkelijk innovaties ontwikkeld, dragen deze innovaties bij aan de geïdentificeerde opgaven (circulair en duurzaam ondernemen), en zijn de innovaties geschikt voor brede toepassing in het regionale bedrijfsleven? Deze stappen zijn voorwaardelijk voordat vervolgstappen kunnen worden gedaan, gericht op het bereiken van andere ondernemers die geïnspireerd kunnen raken door de innovaties. In deze vervolgstap kan gemeten worden hoeveel ondernemers in aanraking komen met de innovatie (en de opgedane kennis) door bijvoorbeeld de opkomst bij netwerkbijeenkomsten, zoals inspiratiesessies of bedrijfsbezoeken, bij te houden. Wanneer de monitoring nog een stap verder gaat, dan kan bekeken worden in hoeverre de opgedane kennis door de bereikte ondernemers wordt toegepast binnen het eigen bedrijf. Pas wanneer deze keten van tussenstappen wordt bevestigd, kan aannemelijk worden gemaakt dat een project impact heeft gegenereerd.

²⁶ Annet Weterings en Lisa Verwoerd, *Verkennen waar wat werkt. Vormgeven aan lerend en adaptief beleid* (Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving, 2020) 19-21.

²⁷ R. Pawson & N. Tilley, *Realistic Evaluation* London: Sage, 1997; *European Commission, Guidance document on monitoring and evaluation* (Brussel: European Commission, 2015), 6-8.

Conclusies en aanbevelingen ex-ante evaluatie actielijn 1

- De ambities in de actielijn 1 zijn groot, terwijl de projecten qua omvang beperkt zijn en slechts een klein aandeel van de Regio Deal Regio Zwolle vormen (€ 3,43 miljoen van de in totaal € 22,5 miljoen rijksbijdrage verdeeld over 9 projecten). Vooral het doel om een economische groei van tenminste 3% te realiseren, is weinig realistisch gezien de beperkte schaal van de projecten en de vele externe factoren die economische groei beïnvloeden.
- De samenhang tussen de projecten binnen de actielijn is een sterk punt. Ook wordt er gebruik gemaakt van bestaande netwerken (sectoraal en regiobreed) en worden faciliterende organisaties als Kennispoort Regio Zwolle betrokken. De triple helix samenwerking wordt hierdoor optimaal benut en de bestaande economische agenda wordt doorontwikkeld door de opgave 'circulaire economie' op te pakken. Daarnaast is het project Living Lab Regio Zwolle Circulariteit opgezet om initiatieven rondom circulariteit uit de Regio Deal Regio Zwolle en daarbuiten te bundelen. Hierdoor wordt de nalatenschap of *legacy* van de Regio Deal Regio Zwolle op de langere termijn bestendig.
- Veel projecten bestaan uit meerdere stappen waardoor het monitoren van tussenuitkomsten noodzakelijk is om tot een effectmeting te komen. Wanneer de gewenste tussenuitkomsten niet worden behaald kan bijgestuurd worden. Een goede afbakening van de beoogde doelgroep en inzicht in het gedrag en de behoeften van deze groep kan het bijsturen gemakkelijker maken. Hierin kunnen scherpere keuzes worden gemaakt. In het *bidbook* van de Regio Deal Regio Zwolle worden familiebedrijven als aparte groep genoemd, terwijl familiebedrijven in de dealtekst ontbreken. Omdat familiebedrijven bovengemiddeld voorkomen in de regio en anders opereren dan niet-familiebedrijven kan dit een beleidsrelevant gebiedskenmerk zijn.²⁸ Ook wordt er veelvuldig gesproken over koplopers, een middengroep en achterblijvers. Probeer deze groepen zo veel mogelijk met objectieve criteria te onderscheiden en bevraag deze doelgroepen om gemeenschappelijke kenmerken en behoeften vast te stellen.

Actielijn 2

Toekomstbestendig maken van de arbeidsmarkt

Actielijn 2 bestaat uit één (omvangrijk) project: De Human Capital Agenda Regio Zwolle (HCA). De ambitie van het project is om de arbeidsmarkt wendbaarder en inclusiever te maken. Daarnaast wil het project de beschikbaarheid van geschikt personeel

Kwantitatieve impactindicatoren actielijn 2

- Aandeel hoger opgeleiden van de bevolking van 15 tot 75 jaar gelijk aan het Nederlandse gemiddelde.
- Terugbrengen aantal bijstandsgerechtigden zonder startkwalificatie van 64% (2018) naar 55% in 2023.
- Verlagen aantal deeltijders met een wens om meer uren te werken van 11.000 naar 9.000.

²⁸ Op basis van recente cijfers van het CBS (2020) blijkt dat het aandeel familiebedrijven in 2018 op 65,1% lag tegenover 57% landelijk. Zie ook Regio Zwolle Monitor (2021).

vergroten. Het project heeft als werkgebied Regio Zwolle, met als uitzondering de gemeente Urk en de gemeente Hoogeveen.

Het project wil tot en met eind 2023 tenminste 37.000 mensen op de arbeidsmarkt in staat stellen om zich te ontwikkelen, 2.500 tot 5.000 mensen van werk naar werk begeleiden en 2.500 tot 5.000 mensen van werkloosheid naar werk begeleiden. Het belangrijkste instrument is een regionaal Ontwikkelfonds dat als cofinanciering kan fungeren voor projecten op het gebied van menselijk kapitaal in de regio. De HCA heeft met het KOERS-programma (Kiezen, Onderzoek, Experimenteren, Regelruimte en Samenwerking) een overkoepelend lerend programma. Het KOERS-programma bestaat uit vier onderdelen: (1) monitoring van de HCA en de regionale arbeidsmarkt, (2) een denktank waarin kaders voor onderzoek worden vastgesteld, (3) een uitvoeringsprogramma voor dit onderzoek en (4) een lerende aanpak.

Binnen het project wordt op sectorniveau de samenwerking gezocht. De volgende sectoren werken samen binnen de HCA:

- Agro & Food
- Bouw
- Creatieve Industrie
- E-commerce & ICT
- Onderwijs
- Overheden
- Techniek & Energietransitie
- Transport & Logistiek
- Vrijtijdseconomie
- Zorg & Welzijn

Concreet zijn er drie routes voor financiering uit het Regionale Ontwikkelingsfonds. Allereerst kan er door individuele inwoners een bedrag tot € 5.000 worden aangevraagd voor bijscholing- of omscholing. De impact van de interventies in deze route wordt onderzocht door het Lectoraat Leven Lang Ontwikkelen van hogeschool Windesheim. Daarnaast kan een bedrijf tot 50% financiering aanvragen voor scholingstrajecten (dit spoor heeft geen subsidieplafond). Tot slot kan een samenwerkingsverband van werkgevers een gemeenschappelijk plan indienen. Ook onderwijsinstellingen of maatschappelijke organisaties of uitvoeringsorganisaties kunnen hierin participeren. Het subsidieplafond in deze trajecten is € 100.000 met minimaal 50% cofinanciering. Hoewel de routes verschillen wordt het geld uiteindelijk besteed aan scholingstrajecten voor individuen. In uitzonderlijke gevallen kunnen ook nieuwe scholingstrajecten worden ontwikkeld door samenwerkingsverbanden.²⁹

Omdat het project een grote doelgroep bedient en duidelijk afgebakende interventies omvat kan gekozen worden voor een *counterfactual* analysemethode om de impact te meten.³⁰ Hierbij wordt een nulmeting uitgevoerd en gekeken naar het verschil in uitkomst tussen de groep die de beleidsinterventie ondergaat en een vergelijkbare

²⁹ Regio Zwolle, *Toekomstbestendige Arbeidsmarkt Regio Zwolle*. Human Capital Agenda 2020-2023 (Zwolle: Regio Zwolle), 13-14.

³⁰ European Commission, *Guidance document on monitoring and evaluation* (Brussel: European Commission, 2015), 7.

groep zonder interventie. De meest betrouwbare counterfactual analyse is de *randomized controlled trial* (RCT), waarbij toeval bepaalt of subjecten de interventie ondergaan of niet.³¹ Omdat het programma uit gaat van vrijwillige participatie is het niet mogelijk om een RCT als evaluatiemethode toe te passen. Realistischer in dit geval is een *difference-in-difference* analyse (DID), waarbij het verschil wordt gemeten tussen de interventiegroep en de controlegroep voor de interventie en na de interventie.³² Het verschil in de ontwikkeling van de twee groepen is dan de impact van de beleidsinterventie. Hierdoor wordt rekening gehouden met de verschillende kenmerken van de interventiegroep en controlegroep.

Conclusies en aanbevelingen ex-ante evaluatie actielijn 2

- De sectorale opzet van het programma kan bijdragen aan het verkleinen van de kloof tussen onderwijs en arbeidsmarkt doordat samenwerking tussen praktijk- en onderwijspartijen wordt geïntensifieerd. Ook kan beter worden aangesloten bij specifieke opgaven van sectoren en de nieuwe vaardigheden die deze opgaven vereisen.
- Een aandachtspunt is de organisatie van intersectorale samenwerking. Een van de doelen van de HCA is om mensen van werk naar werk te begeleiden, door de overstap te maken van een sector met een slecht baanperspectief naar een sector met een goed perspectief. De samenwerkingsverbanden richten zich vooral op sectoren waar krapte heerst. Het betrekken van sectoren met een slecht loopbaanperspectief kan het succes van het werk tot werk trajecten vergroten.
- De impactindicatoren die zijn gekozen (zie kader) hebben betrekking op de beroepsbevolking van de regio als geheel, terwijl het project de ambitie heeft om 10% van de beroepsbevolking te betrekken. Dit bereik is aanzienlijk maar waarschijnlijk niet voldoende om zondermeer aan te nemen dat het project deze regionale impactindicatoren beïnvloedt. Een aanvullend monitoringskader gebaseerd op een *counterfactual* analyse, bijvoorbeeld de *difference-in-difference* (DID) methode is wenselijk om betrouwbaardere uitspraken te kunnen doen over de impact van het project.
- Het KOERS-programma heeft te weinig samenhang en de verbinding met de andere onderdelen van de HCA is onduidelijk. In het plan van aanpak van de HCA staat dat er in 2020 een monitoringsplan ontwikkeld zou moeten worden. Dit monitoringsplan had bij voorkeur onderdeel moeten uitmaken van de projectopzet in plaats van de uitvoering. De andere onderdelen van het KOERS-programma zijn exploratief en vrijblijvend geformuleerd, terwijl er met het Regionale Ontwikkelingsfonds en de sectoraanpak al duidelijke keuzes zijn gemaakt. Je zou verwachten dat deze keuzes richting geven aan de onderzoekbehoefte binnen de HCA.
- De gemeenten Urk en Hoogeveen doen niet mee in de HCA, terwijl deze gemeenten juist kampen met een uitdaging op het gebied van menselijk kapitaal. Zo ligt bijvoorbeeld het aantal hoger opgeleiden in Urk (14,6%) en Hoogeveen (19,8%) substantieel lager dan het gemiddelde van Regio Zwolle (26,4%) en Nederland (32,5%). Daarbij moet opgemerkt worden dat Urk en Hoogeveen respectievelijk bij de Regio Deal Noordelijk Flevoland en Regio Deal Zuid- en Oost-Drenthe zijn aangesloten.

³¹ Weterings en Verwoerd, *Verkennen waar wat werkt*, 20; E. Bulte en R. Lensink, "Beter evalueren van hulp vergroot de impact ervan," *Economisch Statistische Berichten* 105, no. 4782 (2020), 58-61.

³² C. Wing, K. Simon & R.A. Bello-Gomez, "Designing Difference in Difference Studies: Best Practices for Public Health Policy Research," *Annual Review in Public Health* 39 (2018): 453-456.

Actielijn 3

Evenwichtige groei van stad en platteland

Actielijn 3 bestaat uit diverse investeringen in de fysieke omgeving en uit stimuleringsprojecten op het gebied van de vrijetijdseconomie in de regio.

Het project Spoorzone Zwolle draagt bij aan een grotere gebiedsontwikkeling rondom treinstation

Zwolle. Twee deelprojecten worden gefinancierd vanuit de Regio Deal Regio Zwolle. Het eerste deelproject wil de spoorzone ontwikkelen tot een innovatiedistrict. Er is een interdisciplinair team ingesteld met specialisten, ambassadeurs, investeerders en kwartiermakers vanuit de sectoren economie, cultuur en onderwijs (ECO). Samen richten ze een stichting op om uitvoering te geven aan het plan om de spoorzone te ontwikkelen tot innovatiedistrict. Daarnaast draagt de Regio Deal Regio Zwolle bij aan de realisatie van het Engelenpad, een wandel en fietsverbinding vanaf het station Zwolle richting de IJssel.

Het project Station Steenwijk als mobiliteitspunt en Smart Mobility en Hospitality wil bijdragen aan het verspreiden van toeristen over de regio. Nu is Station Steenwijk vooral een plek met uit- en opstappers van en naar Giethoorn. Door meer reis- en regio informatie aan te bieden en door toeristen meer vervoersmogelijkheden aan te bieden (deelauto's, e-bikes) worden andere plekken in de regio beter in de markt gezet en beter bereikbaar.

Het European Wetland Centre in Ossenzijl vervangt het huidige verouderde bezoekerscentrum in de Weerribben-Wieden. Deze nieuwe uitvalbasis voor het gebied heeft ook tot doel om Giethoorn te ontlasten. Daarnaast worden er plannen voor verblijfsreactie gestimuleerd zodat toeristen langer in het gebied verblijven en meer besteden.

Het project Duurzame groei Toerisme en Recreatie in Westerveld wil bijdragen aan de ontwikkeling van de vrijetijdssector in de gemeente Westerveld. Enerzijds door het aanbod te versterken door middel van trainingen voor ondernemers en investeringen in de fysieke ruimte, anderzijds door het aanbod beter te ontsluiten door een betere informatievoorziening (routes, story telling), het in de markt zetten van het gebied (Werelderfgoed Koloniën van Weldadigheid) en het stimuleren van duurzame mobiliteit.³³

Kwantitatieve impactindicatoren actielijn 3

- Toename vraag bedrijfsvestiging spoorzone van 5%.
- Groei werkgelegenheid vrijetijdssector van 14 % naar 17% van het totaal (2023).
- 10% toename bezoekers Weerribben-Wieden met duurzaam vervoersmiddel (2023).
- Aantal toeristische op- en uitstappers met de trein stijgt met 10% (2023).
- Toename bewonerstevredenheid van 6 naar 6,8.

³³ Op 26 juli 2021 werden de Koloniën der Weldadigheid UNESCO Werelderfgoed. Ten tijde van het sluiten van de Regio Deal was dit nog niet het geval. Zie: [Unesco geeft Koloniën van Weldadigheid de Werelderfgoedstatus | Unesco Commissie](#) (laatst bekeken 6-10-2021).

In de oorspronkelijke dealtekst hoorde het project Brede Welvaart in het Vechtdal nog tot de actielijn 'Evenwichtige groei van stad en platteland', terwijl het project bij de uitwerking is verplaatst naar 'Aan de slag met klimaatoplossingen' (actielijn 4). Een aantal deelprojecten van Brede Welvaart in het Vechtdal heeft echter wel betrekking op de toeristische ontwikkeling van het Vechtdal en de verbinding tussen stad en platteland. Het gaat bijvoorbeeld om de aanleg van fiets- en wandelpaden, regiomarketing, vaarrecreatie en een nieuw pontje bij Varsen.

Actielijn 3 is gericht op het verspreiden en verminderen van de negatieve impact van toerisme over de regio. De toeristische druk in de regio is ongelijk verdeeld, met overtoerisme in Giethoorn en groeimogelijkheden voor toerisme in Zuidwest-Drenthe en het Vechtdal. Dit gaat ten koste van de leefbaarheid van Giethoorn, terwijl het potentieel in de rest van de regio on(der)benut blijft. Daarnaast beoogt de actielijn kwetsbare natuurgebieden te beschermen door duurzame mobiliteitsopties te faciliteren en stimuleren.

Conclusies en aanbevelingen ex-ante evaluatie actielijn 3

- De samenhang binnen de actielijn is onduidelijk. In de dealtekst wordt gesproken over het realiseren van een evenwichtig en goed functionerend *Daily Urban System*, maar dit wordt nauwelijks uitgewerkt. Dit terwijl het evenwicht tussen stad en ommelanden wel als een belangrijke regionale opgave wordt gezien, bijvoorbeeld blijkend uit het onderzoek om te komen tot een verstedelijkingsstrategie voor Regio Zwolle. Doordat het grote verhaal ontbreekt, is er geen samenhang tussen de stedelijke projecten rondom de spoorzone en de toeristisch recreatieve projecten ten noorden en oosten van Zwolle.
- De toeristisch recreatieve projecten zijn integraal van opzet. Er is een heldere visie op de spreiding van toerisme, het verminderen van de negatieve impact op de natuur en leefomgeving en het vergroten van de positieve impact op economie en leefbaarheid.
- Regio Zwolle is allesbehalve een samenhangende toeristische regio. Er zijn verschillende landschapstypen met ieder een eigen uitstraling, variërend van hoge zandgronden in het zuiden (Veluwe), veenweidegebieden in het noorden, afgegraven hoogveen in het noordoosten, polders in het westen en een rivierenlandschap rondom IJssel, Vecht en Reest. Deze grote variëteit wordt onvoldoende onderkend en is zowel een kans als een uitdaging voor de toeristisch recreatieve ontwikkeling. Enerzijds heeft Regio Zwolle geen herkenbaar toeristisch profiel, anderzijds kan de geografische nabijheid van uiteenlopende streken juist een *unique selling point* zijn voor verblijfsrecreanten.
- Binnen de Human Capital Agenda is vrijetijdseconomie een van de sectorale samenwerkingsverbanden. Omdat er in actielijn 3 impactindicatoren (zie kader) zijn geselecteerd omtrent het verhogen van de werkgelegenheid in de vrijetijdssector zijn dwarsverbanden met de HCA van toegevoegde waarde. De werkgelegenheid kan alleen verhoogd worden wanneer er voldoende geschikte arbeidskrachten beschikbaar zijn.

Actielijn 4

Aan de slag met klimaatoplossingen

In de actielijn 'Aan de slag met klimaatoplossingen' staat klimaatadaptatie centraal. Regio Zwolle ligt grotendeels in een rivierdelta. Vooral de

gemeenten Zwolle, Kampen en Zwartewaterland zijn kwetsbaar voor wateroverlast. Op andere plekken in de regio is er eerder sprake van verdroging.

Kwantitatieve impactindicatoren actielijn 4

- Toename indicator kwaliteit leefomgeving.
- Vergroten van de biodiversiteit.

Het project Climate Campus is een samenwerking van enkele tientallen partijen op het gebied van watermanagement en klimaatadaptatie. Het doel van die samenwerking is het ontwikkelen van kennis en talent op het gebied van klimaatadaptatie en watermanagement en het verzamelen en verspreiden van de opgedane kennis in de regio. Ook wil de regio zichzelf als een demonstratiedelta voor klimaataanpassingen presenteren op landelijk niveau.

In de QuickScan Klimaatadaptatie wordt de toekomst van het watersysteem op de lange termijn onderzocht. Doel van het project is om water als leidend principe mee te nemen in gebiedsontwikkeling, bijvoorbeeld in de locatiekeuze en de inrichting van ruimtelijke ontwikkelingen. Het onderzoek moet input leveren aan lopende projecten als de verstedelijkingsstrategie van Regio Zwolle, het MIRT bereikbaarheidsonderzoek en het NOVI-gebied Regio Zwolle.

Door een Robuust Groenblauwnetwerk aan te leggen moet de gemeente Zwolle beter in staat worden gesteld om water af te voeren en vast te houden. De gebiedsontwikkelingsprojecten bevinden zich in de wijk Assendop, een dichtbevolkte wijk met relatief weinig groen en wateropvangmogelijkheden. Er komt een afwatering vanuit de wijk richting de Spoorzone en er wordt geïnvesteerd in de herontwikkeling van een park.

Het project Brede Welvaart in het Vechtdal heeft een aantal deelprojecten waarin klimaatadaptatie als doel wordt meegenomen. Het gaat bijvoorbeeld om een klimaatadaptatieve winkelstraat in Dalfsen. Binnen dat project wordt de winkelstraat van Dalfsen groener, waardoor hittestress en wateroverlast voorkomen kunnen worden en het gebied een aantrekkelijkere uitstraling krijgt. Ook in de deelprojecten Vechtrijk Gramsbergen en Slenken Kranenkolk wordt klimaatadaptatie meegenomen.

Hoewel de actielijn 'Aan de slag met klimaatoplossingen' een duidelijk focus heeft door in te zetten op klimaatadaptatie hebben de meeste projecten ook een aantal andere doelen. Klimaatadaptatie is vaak maar één van de opgaven waar de gebiedsontwikkelingsprojecten aan bijdragen, naast natuurontwikkeling, het verhogen van biodiversiteit en het creëren van een aantrekkelijkere woon- en leefomgeving. De integraliteit van de projecten hebben tot gevolg dat de beoogde impact divers is. Omdat het doel klimaatadaptatie het lastigst meetbaar is sluiten de impactsindicatoren in beperkte mate aan bij de centrale opgave van de actielijn (zie kader).

Conclusies en aanbevelingen ex-ante evaluatie actielijn 4

- Met de Climate Campus is er een netwerk die de *legacy* van de Regio Deal Regio Zwolle kan bestendigen door de opgedane kennis in de projecten te ontsluiten voor de regio, voor de rest van Nederland en ook internationaal. Daarbij heeft de Climate Campus plannen om onder andere *citizen science* methoden in te zetten, bijvoorbeeld door het meten van lokale klimaatgegevens in de eigen achtertuin. Dit soort data kunnen van waarde zijn voor het monitoren van voortgang op het gebied van klimaatadaptatie. Daarnaast wordt vanuit haar status als NOVI-gebied, Regio Zwolle de kans geboden om het inzicht in de regionale samenhang vanuit klimaatbestendigheid te bevorderen en de toegankelijkheid van kennis over klimaatadaptatie te verbeteren.
- In actielijn 4 ontbreken duidelijke kwantitatieve impactindicatoren. De doelen zijn, of geformuleerd als concrete projectopbrengsten, of als abstracte, weinig specifieke, langetermijndoelen. Dit maakt het lastig om te beoordelen of de projecten in de actielijn voldoende impact hebben. Deels is dit een begrijpelijk keuze. Klimaatadaptatie gaat over het voorkomen of verminderen van overlast waarvan verwacht wordt dat die vaker gaat voorkomen (wateroverlast, droogte, hittestress). De impactindicatoren hadden echter ook geformuleerd kunnen worden op het gebied van 'bewustwording en dialoog' over klimaatadaptatie, een belangrijk doel naast gebiedsontwikkeling: hoeveel burgers, bedrijven en overheden worden bereikt, hoe intensief is het contact en wat is de impact op bewustwording? De Climate Campus is al gericht op 'bewustwording en dialoog' en kan als netwerk worden benut bij het meten van deze impact.

Actielijn 5

Governance en monitoring

Het opstellen en uitvoeren van een Regio Deal is een nieuw instrument, voor zowel Rijk als regio. Hierdoor zijn er nog geen vastomlijnde ideeën over de aansturing of governance van Regio Deals. Regio Zwolle heeft ambities om het instrument Regio Deal te benutten om de governance van de regionale samenwerking verder te ontwikkelen. De Regio Deal Regio Zwolle wordt gezien als een testcase voor het doorontwikkelen van Regio Zwolle van een lichte netwerksamenwerking naar een structuur waarbinnen ook grotere projecten kunnen worden uitgevoerd. Daarnaast wil de regio ook het draagvlak vergroten, werken als een lerende organisatie en een regelmatige monitoring realiseren.

Eén van de consequenties van de lichte netwerksamenwerking is dat Regio Zwolle geen rechtspersoon is. In het geval van de 'kassiersfunctie' ten behoeve van de Regio Deal Regio Zwolle wordt deze vervuld door de provincie Overijssel. Voor de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de Kassier en Regio Zwolle zijn afspraken gemaakt in een bestuursovereenkomst.³⁴ De financiële administratie en het opstellen van voortgangsrapportages vallen onder de verantwoordelijkheid van de kassier. De Stuurgroep Regio Deal Regio Zwolle, bestaande uit afgevaardigden van de triple helix samenwerking en onder voorzitterschap van de burgemeester van Zwolle en tevens

³⁴ Bestuursovereenkomst Provincie Overijssel – Regio Zwolle Regio Deal Regio Zwolle Overeenkomst ter uitwerking van de afspraken in de Regio Deal Regio Zwolle.

voorzitter van de Regiegroep Regio Zwolle, is verantwoordelijk voor het opstellen van bindende adviezen aan de kassier over het toekennen van middelen.

Om de governance van de Regio Deal Regio Zwolle te ondersteunen, is een aantal trajecten in gang gezet. Allereerst bewaakt de Commissie Jansen, onder leiding van voormalig commissaris van de Koningin in Overijssel Geert Jansen, de voortgang van de Regio Deal Regio Zwolle. De commissie is gestart met advisering over de verdeling van de Rijksmiddelen over de projecten en het adviseren over de kwaliteit van de projectvoorstellen. Beide processen zijn in 2020 afgerond. De Commissie Jansen heeft voorts de taak om de voortgang van de uitvoering te bewaken en daar jaarlijks over te rapporteren. In haar eerste jaarrapport worden zorgen geuit over een gebrek aan eigenaarschap bij de uitvoering van de Regio Deal Regio Zwolle. Er is volgens de commissie een risico dat de Regio Deal Regio Zwolle een 'projectencarrousel' wordt, doordat samenhang, draagvlak en borging van de projecten ontbreekt op bestuurlijk niveau. Ook in de uitvoering van een aantal projecten is het eigenaarschap en verantwoordelijkheidsgevoel onvoldoende.³⁵

Voor wat betreft de governance van de Regio Deal Regio Zwolle als geheel is de Commissie Jansen met vier aanbevelingen gekomen:

1. De Stuurgroep Regio Deal Regio Zwolle is verantwoordelijk voor de organisatie en toedeling van verantwoordelijkheden bij de uitvoering.
2. Voor elke actielijn wordt een stuurgroeplid aangewezen als bestuurlijk verantwoordelijk.
3. Voor elke actielijn wordt een programmaleider aangewezen, welke samen met het bestuurlijk verantwoordelijk stuurgroeplid de verantwoording heeft voor de organisatie en uitvoering binnen de actielijn.
4. Hiervoor vindt afstemming plaats met de projectleiders of projectorganisaties per project.

Regio Zwolle neemt ook deel in Regio Deal Lab Governance. Dit traject staat onder leiding van de Universiteit Utrecht, Universiteit Tilburg en twee consultancy partijen (Birch en Berenschot). Het doel van dit leertraject is om, tussen de dertig Regio Deals in Nederland, de uitwisseling van kennis en ervaring met betrekking tot governance-vraagstukken te stimuleren.

De Regio Deal Regio Zwolle is gefragmenteerd, blijkend uit de uiteenlopende projecten en actielijnen. De grote verschillen tussen de actielijnen hebben ook implicaties voor de governance van de Regio Deal. Allereerst verschillen de betrokken actoren per actielijn. In actielijn 4 (Aan de slag met klimaatoplossingen) hebben de waterschappen een belangrijke rol, terwijl in Actielijn 1 (Economische structuurversterking) het bedrijfsleven sterk betrokken is. Daarnaast zit er een groot verschil in het aantal en de aard van projecten per actielijn. Actielijn 2 bestaat enkel uit de Human Capital Agenda, terwijl actielijn 1 maar liefst negen verschillende projecten bevat. Doordat de projecten in actielijn 1 thematisch een sterke overlap hebben (circulaire economie) is uitwisseling

³⁵ Commissie Jansen, *Adviesrapport Commissie Jansen. Uitvoering Regio Deal Regio Zwolle 2020-2021: Een kansrijke start, die toewijding vraagt.*

en synergie tussen de projecten belangrijk. In zowel actielijn 3 als actielijn 4 zitten veel projecten waarin geïnvesteerd wordt in de fysieke omgeving. Deze projecten hebben over het algemeen een lange doorlooptijd. Bestuurlijk aandacht voor het planproces is wenselijk, zodat de uitvoering binnen de gestelde termijnen van de Regio Deal afgrond kan worden.

Conclusies en aanbevelingen ex-ante evaluatie actielijn 5

- De bestuurlijke aandacht voor de uitvoering van de Regio Deal Regio Zwolle is volgens de Commissie Jansen onvoldoende. De Commissie Jansen roept de Stuurgroep Regio Deal Regio Zwolle op om per actielijn een bestuurlijk en ambtelijk verantwoordelijke aan te stellen.
- Een van de doelen van actielijn 5 is het verhogen van het draagvlak en de democratische legitimiteit van de Regio Deal Regio Zwolle. Vooralsnog is nog weinig invulling gegeven aan deze ambitie.
- Denk goed na over de verschillende prioriteiten voor de governance per actielijn. In actielijn 1 (Economische structuurversterking) is uitwisseling en synergie tussen projecten van groot belang, terwijl in de actielijnen met investeringen in de fysieke omgeving (actielijn 3 en 4 bestuurlijke aandacht voor het goed verlopen van het planningsproces op zijn plaats is.

2.3 BELEIDSPRIORITEITEN EN HET BREDE WELVAARTSPERSPECTIEF

Het doel van Regio Deals is tweeledig: aansluiten bij regio-specifieke opgaven en het verhogen van de brede welvaart. Doordat regio's verschillende opgaven hebben, is gebiedsgericht (*place-based*) regionaal beleid de norm geworden in de afgelopen decennia, zowel in Nederland als in de rest van Europa.³⁶ In de Randstad worden inwoners bijvoorbeeld geconfronteerd met hoge woonlasten, terwijl in de meer perifeer gelegen gebieden van het land de woonlasten gemiddeld genomen lager zijn. Het is belangrijk dat regio's de regie pakken, omdat nationale overheden onvoldoende regio-specifieke kennis hebben om deze opgaven te identificeren en beperkte mogelijkheden hebben om deze opgaven aan te pakken. Regio Zwolle heeft een historie van samenwerking en heeft onder andere door de jaarlijkse Regio Zwolle Monitor goed inzicht in de sterkten en zwakten van de regionale economie.

Hierdoor is de regio, in vergelijking met veel andere regio's, beter in staat om opgaven te identificeren. Ook is de samenwerking dusdanig ontwikkeld dat de regio een gezamenlijke agenda kan formuleren en uitvoeren. Deze samenwerking is echter vanuit een meer economisch georiënteerde agenda tot stand gekomen. Het brede welvaartsperspectief is een andere methode voor het meten van regionale ontwikkeling. Hierdoor kunnen andere regio-specifieke opgaven worden gesignaleerd die buiten beschouwing bleven in eerdere, meer economisch georiënteerde, analyses.

³⁶ Fabrizio Barca, Philip McCann and Andrés Rodríguez-Posethe, "The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches," *Journal of regional science* 52, no. 1 (2012): 134-152.

Daarnaast wordt ook de impact van het beleid anders geëvalueerd. De Regio Deal Regio Zwolle als geheel en de individuele projecten beogen bij te dragen aan de brede welvaart van Regio Zwolle. Dit vergt discussie over mogelijke afruilen tussen de verschillende thema's van brede welvaart en de dimensies ('hier en nu', 'elders', 'later'). In de onderstaande analyse gaan we kort in op beide aspecten: hoe verhouden de regio-specifieke opgaven in de Regio Deal zich tot de brede welvaartsindicatoren en wat voor soort brede welvaartseffecten worden nagestreefd?

Regio-specifieke opgaven

Het *bidbook* van de Regio Deal Zwolle heeft als titel 'Groeien in Balans'. De regio wil economisch groeien, maar onder de voorwaarde dat deze groei inclusief is, klimaatbestendig, en met minder impact op het milieu gepaard gaat. Deze ambitie wordt geconcretiseerd in de actielijnen.

De keuzes van de regio om sterk in te zetten op economische ontwikkeling en het verbeteren van het menselijk kapitaal kunnen worden onderbouwd met de brede welvaartsindicatoren. Regio Zwolle heeft vooralsnog een lager bruto binnenlands product per inwoner dan het landelijk gemiddelde, hoewel dit gat de laatste jaren geslonken is. Ook zijn er minder hoogopgeleide inwoners in de regio. Dit zijn zwakten die de regio via de Regio Deal aanpakt.

Het verminderen van de impact van economische groei op de omgeving komt sterk terug in actielijnen 1 (circulariteit) en 3 (spreiding en verduurzaming van toerisme). Het bevorderen van circulariteit leidt tot minder materiaalverbruik en minder uitstoot van schadelijke emissies. In actielijn 1 die is gericht op economische structuurversterking, wordt synergie gecreëerd tussen materiële welvaart en milieu; thema's die vaak op gespannen voet met elkaar staan. Ook actielijn 3 probeert synergie te creëren tussen milieu en materiële welvaart. De regio heeft relatief veel natuur per inwoner, maar een aantal kwetsbare gebieden wordt disproportioneel belast door toerisme en recreatie (gebied rondom Giethoorn en Nationaal Park Dwingerveld). Spreiding en verduurzaming kunnen de druk op kwetsbare gebieden verminderen en economische groei faciliteren in gebieden waar de natuur minder kwetsbaar is.

Sommige regio-specifieke opgaven sluiten niet goed aan op de brede welvaarts-indicatoren. Klimaatadaptatie is een urgent thema in Regio Zwolle. Een groot deel van de regio bestaat uit een laaggelegen delta. De stad Zwolle is laaggelegen, omsloten door rivieren en dichtbij het IJsselmeer. Dat maakt de stad kwetsbaar voor de effecten van klimaatverandering, zoals een stijgende zeespiegel of zwaardere regenval. Het thema veiligheid is belangrijk bij klimaatadaptatie, als het gaat om bijvoorbeeld waterveiligheid. Maar de brede welvaartsindicatoren die binnen dit thema worden gemonitord zijn minder relevant, aangezien deze vooral criminaliteit en overlast meten. Wel kan een betere klimaatbestendigheid bijdragen aan het thema wonen (indicatoren tevredenheid woning en woonomgeving) door bijvoorbeeld het risico op wateroverlast en hittestress te verlagen.

Het welzijnsperspectief van de Regio Deal

De essentie van regionale brede welvaart is het verbeteren van het welzijn van inwoners in de regio zonder dat dit ten koste gaat van 'later' en 'elders'.³⁷ In hoeverre de Regio Deal Regio Zwolle rekening houdt met de dimensie 'later' wordt in hoofdstuk 3 verder besproken – vanwege gebrek aan data op regionaal niveau wordt de dimensie elders buiten beschouwing gelaten. We staan stil bij de keuzes in de Regio Deal Regio Zwolle met betrekking tot welzijnsverbeteringen.

In de literatuur worden twee verschillende perspectieven aangedragen voor welzijnsverbetering.³⁸ Allereerst kan het welzijn van individuen verbeterd worden door het vergroten van de beschikbare middelen voor behoeftebevrediging. Dit wordt de *welvaartseconomische* benadering genoemd. Ten tweede kan het welzijn verbeterd worden door het vergroten van mogelijkheden waardoor mensen meer vrijheid krijgen en beter in staat zijn om hun eigen leven vorm te geven. Dit wordt ook wel de *capability-benadering* genoemd.

In de Regio Deal Regio Zwolle zitten meer projecten met een welvaartseconomische benadering dan een capability-benadering. Bij een welvaartseconomisch perspectief gaat het om het vergroten van middelen voor de inwoners van Regio Zwolle. Dit betreft projecten die economische groei bevorderen, zoals investeringen in kennisnetwerken (project Good Practice), innovatiedistricten (Spoorzone), toeristische voorzieningen (European Wetland Centre) en het afstemmen van vraag en aanbod in de arbeidsmarkt (Human Capital Agenda). Dit soort projecten leveren (in potentie) een bijdrage aan economische groei en vergroten daarmee de materiële welvaart. Maar inwoners ontleen ook nut aan andere middelen, zoals een veilige en schone leefomgeving (klimaatadaptatie, circulaire economie) en aantrekkelijke natuur (Brede Welvaart in het Vechtdal). Een welvaartseconomische benadering zegt derhalve niets over de mate waarin materiële welvaart centraal staat. Hoewel de welvaartseconomische benadering de boventoon voert, hebben veel projecten subdoelen die passen binnen een capability-benadering. Veel investeringen in de fysieke omgeving vergroten de mogelijkheden van mensen om gezonder te leven of om te recreëren in de natuur (fietspaden, wandelpaden, bezoekerscentra). Deze investeringen verbeteren de conversiefactoren, oftewel de mate waarin middelen daadwerkelijk kunnen worden omgezet in meer welzijn voor de inwoners.

Niet in alle projecten is de welvaartseconomische benadering dominant. In het project Human Capital Agenda Regio Zwolle worden beide welvaartsbenaderingen evenwichtig gehanteerd. Het project heeft enerzijds een welvaartseconomische benadering doordat het sterk gericht is op de aansluiting tussen opleidingen en de arbeidsmarkt. Dit verhoogt de economische prestaties, maar kan ook ten koste gaan van de ontwikkelingsmogelijkheden en keuzevrijheid van mensen. Een specialistische opleiding afgestemd op de behoeften van regionale werkgevers kan ten koste gaan van de bredere inzetbaarheid (bijvoorbeeld buiten de regio) en de bredere ontwikkeling (kennis en vaardigheden buiten het werkveld). Daartegenover staat dat het project ook expliciet aandacht heeft voor kansarme doelgroepen, zoals (langdurig) werklozen en mensen die werken in sectoren met weinig

³⁷ E. Horlings en P. Smits, *Conceptueel kader voor een regionale monitor brede welvaart* (Den Haag: CBS, 2019), 5.

³⁸ Evenhuis, E., Weterings, A. en M. Thissen, *Bevorderen van brede welvaart in de regio: keuzes voor beleid* (Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving, 2020), 16-18.

toekomstperspectief. Hierdoor wordt actief gewerkt aan het vergroten van kansen. Tot slot is de regeling zeer toegankelijk, inwoners kunnen zelf een aanvraag indienen. Het grootste deel van de andere projecten investeert niet direct in inwoners maar in bedrijven, de fysieke omgeving of in kennisontwikkeling en netwerksamenwerking. Dat is opvallend, omdat in het brede welvaartspectief de mens centraal staat.³⁹

Welzijnsverbetering kan ook gezien worden als een verdelingsvraagstuk met een bepaald rechtvaardigheidspectief als uitgangspunt.⁴⁰ Het verhogen van economische groei, productiviteit en het gemiddelde opleidingsniveau in de regio zijn primaire doelen van de Regio Deal Regio Zwolle. Hierdoor wordt vooral maximalisatie als perspectief gehanteerd, oftewel het vergroten van de middelen voor de regio als geheel om de achterstand met andere regio's te verkleinen. Er is niet gekozen voor een verdelingspectief waarbij een gelijke verdeling van welzijn binnen de regio centraal staat (egalitarisme), of het garanderen van basiswelzijn voor iedere inwoner (sufficiëntarisme). In de Human Capital Agenda is wel sprake van een prioritering van doelgroepen die het minst bedeed zijn (prioritarisme), bijvoorbeeld werklozen en werknemers met een baan in een sector met beperkt toekomstperspectief.

Brede welvaart op projectniveau

Ieder project dat opgenomen is in de Regio Deal Regio Zwolle moest aangeven op welke thema's van brede welvaart werd ingezet. Voor vijftien van de achttien projecten hadden we beschikking over deze informatie.⁴¹ In tabel 2.1 hebben we per thema geïnventariseerd het aantal projecten dat erop inzet. In de lijst valt vooral de hoge positie van het thema gezondheid op. Dat komt niet tot uiting in de doelen van de actielijnen en de bijbehorende impactindicatoren. Gezondheid wordt in veel projecten als neven doel opgenomen. Enerzijds in projecten gericht op het milieu en klimaatadaptatie. Het verminderen van uitstoot of hittestress komt de gezondheid van inwoners ten goede. Anderzijds in projecten die gericht zijn op het geschikter maken van de fysieke omgeving voor een actievere levensstijl. Het gaat onder andere om het aanleggen van fietspaden, wandelpaden, parken, speeltuinen en outdoor fitnesslocaties. Of dit neven effect bereikt wordt, is uiteindelijk afhankelijk van gedragsveranderingen onder inwoners.

Tabel 2.1: Aansluiting projecten op thema's brede welvaart

Thema brede welvaart	Aantal projecten
Materiële welvaart	10
Gezondheid	10
Arbeid en vrije tijd	8
Milieu	8
Wonen	7
Welzijn	6
Samenleving	4
Veiligheid	4

Bron: Projectfiches Regio Deal Regio Zwolle (bewerking: Hogeschool Windesheim).

³⁹ Horlings en Smits, Conceptueel kader, 19.

⁴⁰ Evenhuis, Wetering en. Thissen, Bevorderen van brede welvaart, 24-28.

⁴¹ In de projectbeschrijvingen is het project Brede Welvaart in het Vechtdal opgedeeld in een groep deelprojecten die binnen actielijn 3 (Evenwichtige groei van stad en platteland) vallen en een groep die binnen actielijn 4 (Aan de slag met klimaatoplossingen) vallen.

Dat de thema's materiële welvaart, arbeid en vrije tijd en milieu vaak worden genoemd viel te verwachten op basis van de gekozen actielijnen. Een aantal projecten geeft aan dat het op (bijna) alle thema's van brede welvaart een bijdrage levert. Dit komt doordat de thema's breed zijn en de projecten integraal van opzet. Daarnaast zit er, zoals eerder besproken, een gat tussen de associaties die beleidsmakers hebben rondom de thema's en de daadwerkelijk indicatoren die volgens het CBS de thema's het beste weergeven met cijfers. Zo gaat het thema veiligheid bij klimaatadaptatie over het voorkomen of verminderen van de impact van natuurrampen, terwijl de CBS-veiligheidscijfers criminaliteit meten. Doordat het concept brede welvaart en de Monitor Brede Welvaart nog relatief onbekend zijn, is het vooralsnog een uitdaging voor beleidsmakers om de impact van beleid op brede welvaart goed te onderbouwen.

3. REGIO ZWOLLE IN DE TOEKOMST

3.1 REGIONAAL KAPITAAL

Brede welvaart later

Bij brede welvaart worden verschillende dimensies onderscheiden om de diverse aspecten ervan goed voor het voetlicht te brengen. In de dimensie later staat centraal welke hulpbronnen toekomstige generaties nodig hebben om dezelfde mate van brede welvaart te genieten.⁴² Daarbij worden vier kapitaaltvormen onderscheiden die belangrijk zijn om in de toekomst brede welvaart te (kunnen) genereren in een regio, namelijk:

- Economisch kapitaal
- Natuurlijk kapitaal
- Menselijk kapitaal
- Sociaal kapitaal

Uitgangspunt van dit 'kapitaal-denken' is dat de verschillende kapitaaltvormen randvoorwaarden zijn voor de brede welvaart in de toekomst.⁴³ Inzicht in hoe in een regio deze kapitaaltvormen ervoor staan geeft een indruk van wat (nu) nodig is om de diverse kapitaaltvormen te beschermen of te verbeteren. Gelijk brede welvaart 'hier & nu', brengen we de brede welvaart 'later' voor Regio Zwolle in beeld met behulp van de Regionale Monitor Brede Welvaart 2020 van het CBS. Aan de hand van veertien verschillende indicatoren wordt een beschrijving gegeven van de vier kapitaaltvormen. Via het dashboard Regionale Monitor Brede Welvaart zijn de betreffende cijfers beschikbaar gesteld.⁴⁴ De brede welvaartsindicatoren, die de regionale monitor van het CBS op verschillende ruimtelijke schaalniveaus presenteert, hebben we vertaald naar het niveau van Regio Zwolle. Daarbij maken we de vergelijking met het Nederlands gemiddelde om na te gaan hoe Regio Zwolle scoort ten opzichte van de rest van Nederland, waar het gaat om de brede welvaart 'later'.

Het in figuur 3.1 afgebeelde wiel geeft een indruk van hoe Regio Zwolle scoort op het gebied van brede welvaart later ten opzichte van Nederland. In de buitenste ring van het wiel is door middel van kleuren aangegeven of de betreffende indicator gunstig (groen), gelijk (grijs) of ongunstig (oranje) is voor Regio Zwolle in vergelijking met het Nederlands gemiddelde. Wanneer voor een indicator geen data beschikbaar zijn dan kleurt deze wit. In de binnenste ring is aangegeven hoe de regio scoort per thema. Als er sprake is van een positieve balans kleurt het thema groen, bij een negatieve balans rood en grijs wanneer de balans in evenwicht is. Hierbij gaan we ervan uit dat elke indicator evenveel gewicht heeft. Bijlage 4 bevat een overzicht van de definities en waarden van de gebruikte indicatoren binnen de dimensie 'later'.

⁴² CBS, *Regionale Monitor Brede Welvaart 2020*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek, 2020.

⁴³ De Vries en Bickel, *Regionale Monitor Brede Welvaart in Zuidoost Friesland*.

⁴⁴ Zie: <https://dashboards.cbs.nl/rmbw/regionalemonitorbredewelvaart/>.

Figuur 3.1: Brede welvaart Regio Zwolle later



Bron: CBS, Regionale Monitor Brede Welvaart 2020 (bewerking: Hogeschool Windesheim).

In vergelijking met de brede welvaart hier en nu steekt de brede welvaart later minder positief af – de kleur groen is een stuk minder dominant aanwezig in het brede welvaartswiel (zie ook figuur 1.1). Alleen voor economisch kapitaal blijkt de balans positief uit te slaan; Regio Zwolle presteert per saldo gunstiger dan het landelijk gemiddelde. Het menselijk en natuurlijk kapitaal van Regio Zwolle wijkt per saldo niet af van het Nederlands gemiddelde. Hierbij moet aangetekend worden dat bij de kapitaaltvorm natuurlijk kapitaal voor de helft van de indicatoren de data niet voorhanden zijn op het niveau van Regio Zwolle. Iets wat overigens voor sociaal kapitaal in zijn geheel geldt. Dit maakt dat enig voorbehoud past bij het in figuur 3.1 geschetste algemene beeld van de brede welvaart later in Regio Zwolle. In het vervolg van dit hoofdstuk zullen we dan ook nader ingaan op de indicatoren behorende bij de verschillende kapitaaltvormen; vooral ook op de indicatoren waarvoor op het niveau van Regio Zwolle geen pasklare cijfers beschikbaar zijn. Met behulp van aanvullende cijfers kleuren we de betreffende indicatoren meer in wat bijdraagt aan een completer beeld van de brede welvaart later in Regio Zwolle.⁴⁵

⁴⁵ De wijze van beschrijving van de kapitaaltvormen en bijbehorende indicatoren is geïnspireerd op de Regionale Monitor Brede Welvaart in Zuidoost Friesland van het Fries Sociaal Planbureau, zie: De Vries en Bickel, *Regionale Monitor Brede Welvaart in Zuidoost Friesland*.

Economisch kapitaal

Economisch kapitaal is onderdeel van de brede welvaart later omdat dit iets zegt over het vermogen en de financiële (schuld)positie van toekomstige generaties. Het is zaak dat latere generaties niet met (te) grote schulden opgezadeld zitten. Schulden (verder) op laten lopen voor onze huidige kwaliteit van leven is bijvoorbeeld onverstandig als daar verder geen vooruitgang op één van de andere kapitaelvormen tegenover staat.

Het thema economisch kapitaal omvat twee indicatoren: de gemiddelde schuld per huishouden en het mediaan vermogen van huishoudens. Binnen die brede welvaartsdimensie geeft het een indruk van de financiële situatie van mensen, die hun kansen en keuzemogelijkheden mede bepaalt, ook op het gebied van andere thema's (gezondheid, vrije tijd en wonen).

Het economisch kapitaal in Regio Zwolle is per saldo groter dan landelijk. De gemiddelde schuld per huishouden (2018) in Regio Zwolle is vrijwel gelijk aan het landelijke gemiddelde (€ 108.200 tegenover € 109.200). Hiervan vormt de hypothecaire schuld het leeuwendeel van de schuldenlast van veel huishoudens. Het mediaan vermogen per huishouden is veel hoger dan het landelijk gemiddelde (€ 90.250 tegenover € 38.400). Vooral in een aantal plattelandsgemeenten in de regio is het vermogen per huishouden hoog.⁴⁶ Deels houdt dit verband met een groter aandeel huiseigenaren tegenover huurders in plattelandsgemeenten vergeleken met steden. De eigen woning vormt het overgrote deel van het vermogen van de meeste huishoudens. Maar als we kijken naar de ontwikkeling van het mediaan vermogen in de periode 2008–2018 dan loopt Regio Zwolle achter op de landelijk ontwikkeling. In 2008 lag het met € 136.150 ruim boven het niveau van 2018 (€ 90.250). Een daling van 33,7%. In Nederland is het mediaan in dezelfde periode gedaald van € 44.6000 naar € 39.400 (-11,7%). Voor een belangrijk deel heeft dit te maken met de prijsontwikkeling van huizen in de regio. De huizenprijzen, een aanzienlijk onderdeel van het vermogen van veel gezinnen, zijn langzamer gestegen dan het landelijk gemiddelde.⁴⁷

Lokale inkleuring: schuldenlast

Tussen gemeenten zijn grote verschillen in gemiddelde schuld per huishouden. In gemeenten met een hoog aandeel eigenwoningbezit ligt de gemiddelde schuld hoger dan in gemeenten met minder eigenwoningbezitters. Zo blijkt in Hoogeveen met € 88.400 de gemiddelde schuldenlast per huishouden het laagst te zijn, gevolgd door Noordoostpolder (€ 101.400) en Steenwijkerland (€ 102.000). In Hattem is de gemiddelde schuld per huishouden het hoogst van de regio: € 137.700. Daarna volgen Nunspeet en Heerde met een gemiddelde schuldenlast van respectievelijk € 126.700 en € 123.900.

⁴⁶ Plattelandsgemeenten zijn hier gemeenten die het CBS definieert als niet-stedelijk of weinig stedelijk. Dit betreft 16 van de 22 gemeenten.

⁴⁷ Zie o.a.: De Vor, e.a., *Regio Zwolle Monitor* 2021.

Natuurlijk kapitaal

Bij natuurlijk kapitaal gaat het erom hoe de huidige generatie met de natuurlijke voorraden, zoals fossiele brandstoffen, natuur, lucht, water en bodem omgaat. In hoeverre worden de voorraden uitgeput of door vervuiling onbruikbaar gemaakt?

Het thema natuurlijk kapitaal omvat zes indicatoren: natuur- en bosgebieden, bebouwd terrein, emissies van fijnstof naar lucht, particuliere zonne-energie, fosfaat- en stikstofuitscheiding van de landbouw. De eerste drie genoemde indicatoren (natuur- en bosgebieden, bebouwd terrein, emissies van fijnstof naar lucht) komen ook terug in onderdeel van het thema milieu van de brede welvaart in het hier en nu. We zagen dat de regio zich kenmerkt door een grotere hoeveelheid natuur- en bosgebied als aandeel in de totale landoppervlakte (16,8% tegen 14,8%) en een kleiner aandeel terrein dat bebouwd is voor wonen, werken en voorzieningen (5,2% tegen 10,7%). De indicator emissies van fijnstof naar lucht is buiten beschouwing gelaten vanwege het ontbreken van landelijke data.

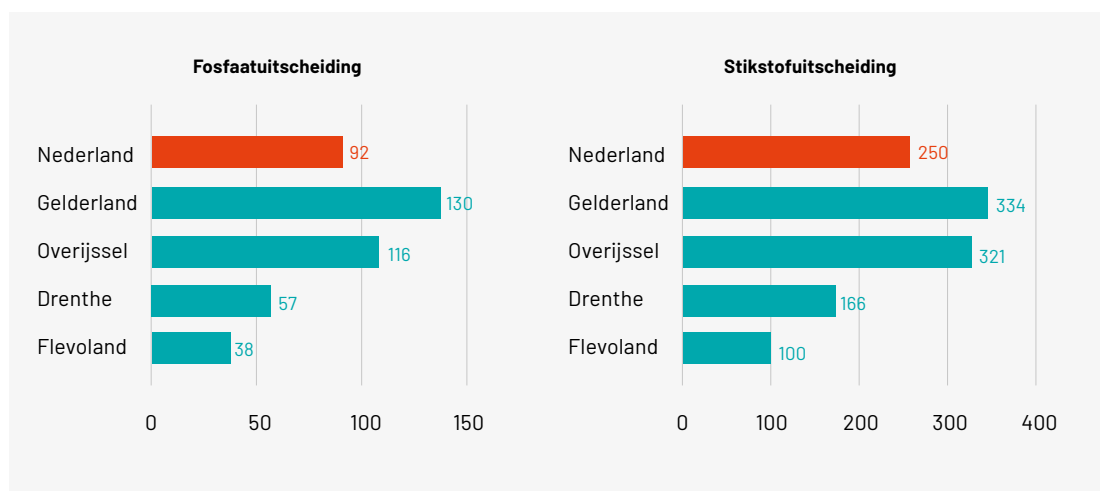
Bij particuliere zonne-energie wordt het totaal vermogen van installaties van zonnepanelen bij woningen gemeten. In 2018 blijkt gemiddeld per woning in Regio Zwolle 487 watt te worden opgewekt. Landelijk blijft de gemiddelde opwek van zonnestroom per woning steken op 290 watt.

Lokale inkleuring: opwek zonne-energie

Per regiogemeente varieert het gemiddelde opgewekte vermogen per woning tussen de 310 en 850 watt. In Nunspeet en Zwartewaterland wordt door installaties van zonnepanelen bij woningen gemiddeld 310 watt gegenereerd. Het meest productief zijn de installaties bij woningen in Westerveld, gemiddeld 850 watt per woning. Andere productieve gemeenten op dit vlak zijn Dalfsen (760 watt), Raalte (720 watt), Olst-Wijhe en De Wolden (beiden 710 watt).

Voor fosfaat- en stikstofuitscheiding landbouw zijn geen cijfers beschikbaar geaggregeerd naar regio of gemeente. Om een grove indruk te krijgen van waar Regio Zwolle staat presenteren we de provinciale cijfers. Dit doen we voor de vier provincies die het gebied van Regio Zwolle (deels) overlappen. Fosfaatuitscheiding gaat over de hoeveelheid fosfaat in dierlijke mest. Fosfaat blijft voor langere tijd in het grondwater. Het werpt een schaduw op de toekomstige biodiversiteit; teveel fosfaat heeft negatieve gevolgen voor de soortenrijkdom. Stikstofuitscheiding betreft de stikstof die tijdens mestopslag in de stal en bij opslag buiten de stal vervluchtigt in de vorm van ammoniak. Net als bij fosfaatuitscheiding werken de gevolgen van stikstof jarenlang door in het ecosysteem. Voor fosfaat- en stikstofuitscheiding geldt dat hoeveelheid in belangrijke mate afhankelijk is van zowel het aantal dieren als van de uitscheiding per dier. Dit zien we terug in de verdeling over de provincies. Gelderland en Overijssel hebben met een landbouwsysteem dat in sterke mate bepaald wordt door melk- en pluimveehouderij een relatief hoog mate van fosfaat- en stikstofuitscheiding.

Figuur 3.2: Uitgescheiden hoeveelheden fosfaat en stikstof in dierlijke mest (kg per hectare), 2018



Bron: CBS, Regionale Monitor Brede Welvaart 2020 (bewerking: Hogeschool Windesheim).

Menselijk kapitaal

Voor toekomstige generaties is voldoende menselijk kapitaal belangrijk om brede welvaart te kunnen voortbrengen en op peil te houden. Daarbij gaat het om scholing, vaardigheden, kennis en competenties van mensen om bij te dragen aan de samenleving en persoonlijk welzijn.

Het menselijk kapitaal omvat vijf indicatoren: arbeidsduur per week, hoogopgeleide bevolking, levensverwachting mannen en vrouwen en ervaren gezondheid. Uitgezonderd arbeidsduur per week, zijn deze indicatoren ook onderdeel van brede welvaart in het hier en nu. Hoogopgeleide bevolking heeft daarin betrekking op het thema arbeid en vrije tijd. We zagen dat er substantieel minder hoogopgeleiden (hbo of academisch) in de regio zijn vergeleken met het landelijke gemiddelde. In Regio Zwolle is 26,2% van de bevolking in het bezit van een hbo of universitaire opleiding, terwijl dat landelijk 32,5% is. Bij de gezondheidsindicatoren levensverwachting en ervaren gezondheid zagen we dat de ervaren gezondheid hoger ligt dan het landelijk gemiddelde, terwijl de andere gezondheidsindicatoren nauwelijks afwijken. Van de inwoners van 19 jaar en ouder ervaart 78,8% een goede gezondheid, tegenover 75,6% gemiddeld in Nederland. De levensverwachting van mannen (80 jaar) en vrouwen (83,7 jaar) in Regio Zwolle zijn beiden licht hoger dan het landelijk gemiddelde (79,8 en 83,3 jaar).

Lokale inkleuring: opleidingsniveau

Binnen de regio zijn er grote verschillen in opleidingsniveau. De gemeenten Zwolle (37,2%), Westerveld (35,3%) en Meppel (34,4%) hebben een bovengemiddeld hoogopgeleide beroepsbevolking. Qua aandeel hoogopgeleide beroepsbevolking bungelen de gemeenten Urk (14,6%), Hardenberg (16,1%) en Staphorst (16,7%) onderaan.

De omvang van de gemiddelde arbeidsduur (per persoon per week) zegt iets over de mate waarin de werkende bevolking actief is op de arbeidsmarkt. Meer activiteit betekent een verhoging van het menselijk kapitaal. Dit kan positief doorwerken

op de toekomst, maar ook negatieve effecten hebben op bijvoorbeeld iemands gezondheid en welzijn (werk-privébalans). De arbeidsduur per week in Regio Zwolle (26,4 uur) blijkt korter te zijn dan het landelijk gemiddelde (27,5 uur), maar ligt binnen de 5%-bandbreedte (daarom grijs gekleurd). De banen in de regio zijn relatief 'klein'. Tegelijk zagen we eerder dat de arbeidsparticipatie relatief hoog is. In Regio Zwolle nemen meer inwoners deel aan het arbeidsproces, maar deze werknemers en zelfstandigen werken gemiddeld minder uren.

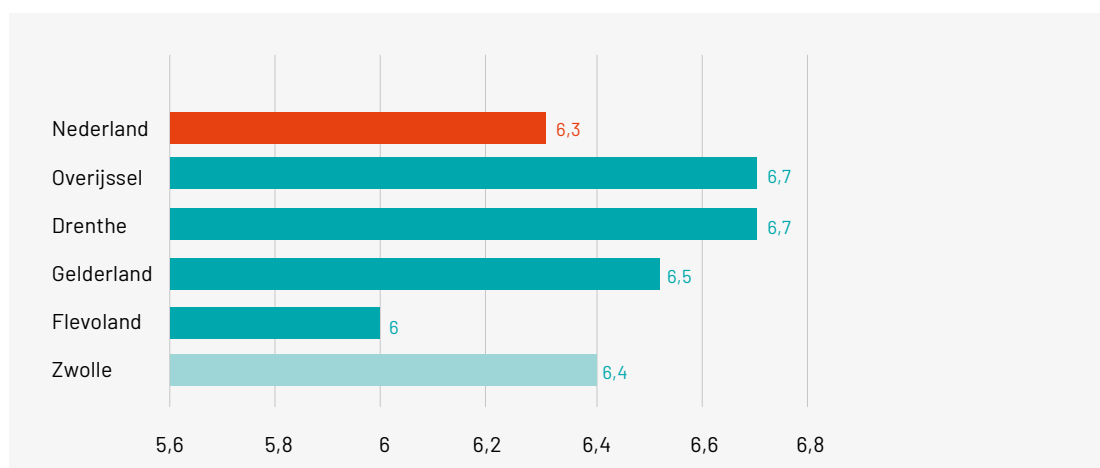
Sociaal kapitaal

Sociaal kapitaal draait om de kwaliteit van de sociale verbanden in een samenleving. Sociale relaties dragen bij aan het onderling vertrouwen, het gemeenschapsgevoel en dat samen dingen voor elkaar worden gekregen. Daarnaast dragen goede sociale relaties ook bij aan de andere kapitaaltvormen, zoals een groter gevoel van welzijn of grotere (economische) productiviteit.

Sociaal kapitaal omvat één indicator, namelijk sociale cohesie. Dit is gemeten door inwoners op een schaal van 1 tot 10 aan te laten geven hoe tevreden zij waren over de sociale aspecten van hun woonbuurt. Voor deze indicator zijn echter geen cijfers beschikbaar geaggregeerd naar regio of gemeente, met uitzondering van gemeenten met meer dan 70.000 inwoners. Om een grove indruk te krijgen van waar Regio Zwolle staat presenteren we de provinciale cijfers voor sociale cohesie. Dit doen we voor de vier provincies die het gebied van Regio Zwolle (deels) overlappen. We vullen dit aan met het cijfer voor gemeente Zwolle.

In figuur 3.3 zien we, met uitzondering van Flevoland, dat de provincies en de stad Zwolle op het gebied van sociale cohesie hoger scoren dan het landelijk gemiddelde. Overijssel en Drenthe staan zelf ex-aequo bovenaan de totale ranglijst waar het gaat om sociale cohesie. Gelderland staat tweede op die lijst. De lage waarde voor sociale cohesie in Flevoland wordt in belangrijke mate bepaald door de laag scorende gemeenten Almere (5,7) en Lelystad (5,8).

Figuur 3.3: Tevredenheid van inwoners over de sociale aspecten in hun woonbuurt op een score van 0-10, 2019



Bron: CBS, Regionale Monitor Brede Welvaart 2020 (bewerking: Hogeschool Windesheim).

3.2 SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS (SDG'S)

Bij het opstellen en verder uitwerken van de Regio Deal Regio Zwolle werden naast het thema brede welvaart ook de Sustainable Development Goals (SDG's) van de Verenigde Naties als leidraad gebruikt. Deze doelen zijn in 2015 opgesteld en bestaan uit 17 hoofddoelen die voor 2030 bereikt moeten worden. De 17 hoofddoelen zijn geoperationaliseerd in maar liefst 169 subdoelen. Er zit enige overlap tussen de brede welvaartsindicatoren en de SDG's. De SDG's zijn omvangrijker en omvatten ook doelen gericht op het verminderen van verschillen tussen bevolkingsgroepen. Daarbij gaat het om bijvoorbeeld de bestrijding van armoede, genderongelijkheid en inkomensongelijkheid. In tegenstelling tot de SDG's geven de regionale brede welvaartsindicatoren weinig inzicht in verschillen tussen groepen.

Bij projectaanvragen is gevraagd om doelstellingen te formuleren die aansluiten op de SDG's.⁴⁸ Doordat de doelstellingen van de SDG's zo omvangrijk zijn kan ieder projectvoorstel relatief makkelijk aansluiten op een of meerdere doelen. We hebben per SDG geïnventariseerd hoeveel projecten binnen de Regio Deal Regio Zwolle aansluiten op het betreffende doel (zie tabel 3.1). We zien dat vaakst aansluiting wordt gezocht bij SDG 8 (Inclusieve, economische groei, werkgelegenheid en fatsoenlijk werk voor iedereen) en SDG 13 (Aanpak klimaatverandering). SDG 1 (Uitbannen van alle vormen van (extreme) armoede) en SDG 5 (Gelijke rechten voor mannen en vrouwen en empowerment van vrouwen en meisjes) blijken in geen enkel project als doel te zijn aangemerkt.

Tabel 3.1: Aansluiting projecten op SDG's

SDG	Aantal projecten
1. Uitbannen van alle vormen van (extreme) armoede	-
2. Einde aan honger, zorgen voor voedselzekerheid en duurzame landbouw	1
3. Gezondheidszorg voor iedereen	3
4. Inclusief, gelijkwaardig en kwalitatief onderwijs voor iedereen	4
5. Gelijke rechten voor mannen en vrouwen en empowerment van vrouwen en meisjes	-
6. Schoon water en sanitaire voorzieningen voor iedereen	1
7. Toegang tot betaalbare en duurzame energie voor iedereen	4
8. Inclusieve, economische groei, werkgelegenheid en fatsoenlijk werk voor iedereen	8
9. Infrastructuur voor duurzame industrialisatie	6
10. Verminderen ongelijkheid binnen en tussen landen	2
11. Maak steden veilig, veerkrachtig en duurzaam	7
12. Duurzame consumptie en productie	6
13. Aanpak klimaatverandering	8
14. Beschermen en duurzaam gebruik van de oceanen en zeeën	3
15. Beschermen van ecosystemen, bossen en biodiversiteit	4
16. Bevorderen van veiligheid, publieke diensten en recht voor iedereen	2
17. Versterken van het mondiaal partnerschap om doelen te bereiken	7

Bron: Projectfiches Regio Deal Regio Zwolle (bewerking: Hogeschool Windesheim).

⁴⁸ Regio Zwolle, Vragen en antwoorden *Regio Deal – Regio Zwolle*, editie 1, maart 2020, 4.

Er is geen regionale dataset beschikbaar voor de SDG's, maar ze worden wel landelijk gemonitord door het CBS.⁴⁹ Op veel van de 17 doelstellingen scoort Nederland goed in vergelijking tot andere landen in Europa. Nederland is welvarender, gelijker, meer mensen participeren, er is een sterke sociale cohesie en de overheid en instituties functioneren goed. Er zijn echter ook thema's waar Nederland minder scoort. Vooral klimaatactie valt in negatieve zin op, de mate waarin een reductie van uitstoot is gerealiseerd sinds 1990. Dat geldt ook voor het daarmee samenhangende thema energie. Nederland leunt nog veel op fossiele brandstoffen en wekt in beperkte mate hernieuwbare energie op. Ook is er nog veel te winnen op het gebied van gendergelijkheid: Nederland scoort slecht op de participatie van vrouwen in managementposities en ook de gezondheid van vrouwen is relatief slecht. Daarnaast heeft Nederland te maken met typische problemen die bij een dichtbevolkt land horen, zoals geluidshinder, vandalisme, vervuiling van de leefomgeving, relatief weinig ruimte per inwoner, een beperkte oppervlakte aan natuurgebieden en hoge woonlasten. Tot slot zijn er problemen die samenhangen met de intensieve landbouw, zoals de hoge stikstofuitstoot en de afname van weidevogels.

⁴⁹ CBS, Monitor Brede Welvaart & de Sustainable Development Goals 2021.

4. NAAR EEN BETERE BALANS

Kader voor beleidskeuzes over brede welvaart

In dit afsluitende hoofdstuk komen we tot conclusies door de drie dimensies van brede welvaart ('hier en nu', 'elders' en 'later') te relateren aan de beleidskeuzes die de Regio Zwolle heeft gemaakt met de Regio Deal Regio Zwolle. Daarbij wordt gebruik gemaakt van een door het Planbureau van de Leefomgeving ontwikkeld conceptueel raamwerk (figuur 4.1).

Figuur 4.1: Kader voor het maken van beleidskeuzes over brede welvaart

HIER EN NU		ELDERS	LATER
<i>Welzijnsbenadering</i>	<i>Rechtvaardigheids-perspectief</i>	<i>Relatie met andere regio's</i>	<i>Perspectief op duurzaamheid</i>
Welvaartseconomische benadering	Maximalisatie	Eigen regio eerst	Zorgeloosheid
Capability-benadering	Egalitarisme	Geven en nemen	Zachte duurzaamheid
	Sufficiëntarisme	Solidariteit tussen regio's	Harde duurzaamheid
	Prioritarisme		

Bron: Op basis van Evenhuis e.a., 2020 (bewerking: Hogeschool Windesheim).

Hier en nu

Rondom de beleidskeuzes in hier en nu is in hoofdstuk 2 geconcludeerd dat de regio vaak kiest voor een welvaartseconomische benadering. Door het vergroten van middelen voor behoeftebevrediging wordt maximalisatie van de totale welvaart in de regio nagestreefd. Met uitzondering van de Human Capital Agenda en een aantal projecten in de actielijnen 3 en 4 heeft de Regio Deal Regio Zwolle relatief weinig aandacht voor het vergroten van de mogelijkheden en het functioneren van mensen, oftewel de mate waarin meer middelen daadwerkelijk omgezet kunnen worden in welvaart (capability-benadering). Tot slot is de vraag 'brede welvaart, voor wie?' relevant. Door als regio vooral in te zetten op welvaartsgroei over de gehele linie, hebben onderlinge verschillen tussen groepen in de regio minder prioriteit. Deze keuzes zijn goed te begrijpen vanuit de gedachte dat Regio Zwolle vooral een samenwerkingsverband is op het gebied van economische ontwikkeling. Maar wanneer het brede welvaartsperspectief als uitgangspunt wordt genomen kan het betekenen dat deze prioriteiten verschuiven.

Elders

De dimensie elders gaat over het effect van ons handelen in het hier en nu, op de welvaart in de rest van de wereld. Deze dimensie is tot nu toe onderbelicht geweest in de monitor, vooral omdat voor de dimensie elders op dit moment alleen nationale cijfers beschikbaar zijn.

Uit de nationale cijfers blijkt dat Nederland een relatief hoge invoer heeft van grondstoffen uit het buitenland, zelfs wanneer gecorrigeerd wordt voor het feit dat veel van deze invoer (soms na bewerking) weer geëxporteerd wordt. Hierdoor wordt het natuurlijk kapitaal van andere landen uitgeput ter verhoging van onze welvaart. Ook is de ecologische voetafdruk van de gemiddelde Nederlander hoog. We hebben om en na bij drie keer zo veel grond nodig als het landoppervlak van Nederland voor onze totale consumptie. Daartegenover staat dat Nederland via een relatief hoge totale invoer van producten bijdraagt aan de welvaart elders in de Wereld. Ook heeft Nederland in vergelijking tot andere Europese landen een relatief hoge bijdrage aan ontwikkelingshulp per hoofd van de bevolking.⁵⁰

Wanneer we de dimensie elders op regionale schaal bekijken dan kunnen meerdere perspectieven worden gekozen. Allereerst zullen bepaalde sectoren in de regio concurreren met soortgelijke activiteiten in het buitenland. De rietsector in de Kop van Overijssel heeft bijvoorbeeld sterke concurrentie uit China. Door lage lonen heeft China een comparatief voordeel in deze sector waar het duurdere Overijsselse riet niet tegenop kan. Het riet uit China is goedkoop, maar nog steeds van een goede kwaliteit, wat een welvaartswinst oplevert voor de consument. Ondanks deze welvaartswinst (zowel hier als elders) kunnen de lokale gevolgen van internationale concurrentie voor ondernemers en werknemers uit de sector groot zijn.

Een andere perspectief is om te kijken naar de ecologisch voetafdruk van economische activiteiten. Sommige sectoren zijn sterk afhankelijk van geïmporteerde grondstoffen en hebben een hoog energieverbruik. Een voorbeeld is het tapijtcluster in Zwartewaterland. Veel tapijt wordt uiteindelijk van aardolie gemaakt en het productieproces verbruikt veel energie. Door verduurzaming en circulair produceren wordt deze impact op 'elders' uiteindelijk verminderd, bijvoorbeeld binnen het project circulair ondernemen in de tapijtindustrie uit de Regio Deal.

Maar de dimensie elders gaat ook over de relatie van de Regio Zwolle met andere regio's in Nederland. Inwoners verhuizen tussen regio's en de economische groei van de ene regio kan ten koste gaan van andere regio's. Voorzieningen in regio's met bevolkingsdaling zijn immers moeilijk te behouden. Wordt hierin een 'eigen regio eerst' houding gekozen of ligt de nadruk op 'geven en nemen' of juist solidariteit? In de relatie tot andere regio's valt op dat er in de dealtekst en het *bidbook* regelmatig wordt ingezet op ranglijstjes en op een verbetering van de relatieve positie van de regio. Het gaat dan bijvoorbeeld over de in de Regio Deal geformuleerde ambitie om de vierde economische topregio van Nederland te worden, of om een hogere economische groei te behalen dan het nationale gemiddelde. Ook de nadruk op het binnenhalen van middelen in de regio past binnen dit 'eigen regio eerst' narratief. Zo wordt er met trots bericht over de lobbykracht van Regio Zwolle en wordt de hoeveelheid binnengehaalde Europese subsidies breed uitgemeten.⁵¹ Het is de vraag in hoeverre deze nadruk op middelen en op de relatieve positie van de regio bijdraagt aan een daadwerkelijke verbetering van de welvaart.

⁵⁰ CBS, Monitor Brede Welvaart & de Sustainable Development Goals 2021, 72-79.

Later

Voor wat betreft de dimensie 'later' maakt de regio een duidelijke keuze: duurzaam groeien. Dit past binnen een perspectief wat in de literatuur 'zachte duurzaamheid' wordt genoemd. Het doel van 'zachte duurzaamheid' is om te zorgen dat onze impact in het hier en nu niet tot een vermindering van het welzijn in de toekomst leidt. In tegenstelling tot 'harde duurzaamheid' wordt er wel gekozen voor substitutie tussen vormen van kapitaal, maar alleen wanneer de totale welvaart in de toekomst niet afneemt. Zo wordt er in veel projecten een toename in recreatie en toerisme gefaciliteerd, wat mogelijk nadelige gevolgen heeft voor het natuurlijk kapitaal in de regio. Maar door toerisme vooral te faciliteren op locaties met minder kwetsbare natuur wordt deze negatieve impact geminimaliseerd. Daarnaast wordt een eventueel verlies aan natuurlijk kapitaal deels gecompenseerd door meer welvaart en welzijn. Ook in projecten rondom klimaatadaptatie is veel aandacht voor ons welzijn in de toekomst, maar wel vanuit de gedachte dat groei gefaciliteerd moet worden.

Een balans tussen groen en rood

De kracht van Regio Zwolle zit in de balans tussen de verschillende thema's van brede welvaart. Op geen enkel thema scoort Regio Zwolle uitgesproken slecht. Daarnaast maakt Regio Zwolle een sterke economische ontwikkeling door. Ondanks deze toename in materiële welvaart heeft de regio in vergelijking tot het Nederlands gemiddelde nog steeds een lagere materiële welvaart. Doordat er afruilen tussen de verschillende thema's plaatsvinden, wordt het behouden en versterken van deze balans een belangrijke opgave. Een toename van de materiële welvaart kan ten koste gaan van andere thema's, zoals het milieu of de woonomgeving. Een uitzondering hierop is een toename in het opleidingsniveau, wat kan leiden tot verbetering in thema's als gezondheid en materiële welvaart. Gezien het relatief lage opleidingsniveau is dit een belangrijke prioriteit in de regio, die goed wordt opgepakt met de Human Capital Agenda.

In de discussie over de toekomst van Regio Zwolle zien we dat er in de regio twee perspectieven domineren. Allereerst wil de regio de vierde economische regio van Nederland worden in 2030. Er is echter onduidelijkheid over de precieze invulling van dit doel. Als het gaat om economische prestaties dan is het onduidelijke welke indicatoren leidend zijn en op basis van welke regionale indeling vergeleken wordt. Een andere invulling van dit doel is om de ruimtelijke economische positie van Regio Zwolle te versterken, als hoekpunt in het vierkant Metropoolregio Amsterdam – Metropoolregio Rotterdam Den Haag – Brainport Regio Eindhoven – Regio Zwolle. Als dit doel wordt omarmd dan moet er een ruimtelijke economische visie aan ten grondslag liggen, waarin de Regio Zwolle als economisch knooppunt wordt versterkt. Ook is het de vraag in hoeverre het economisch profiel van Regio Zwolle complementair is aan de andere drie economische topregio's.

Een tweede toekomstperspectief is gericht op het bewaken van de balans in de regio. Het gaat dan om de balans tussen het 'hier en nu' en 'later' enerzijds en om de balans tussen stad en ommelanden anderzijds. Illustratief voor deze ambitie is de

⁵¹ Regio Zwolle, 'Regio Zwolle en Regio Twente hebben sterkste lobby in Den Haag,' Nieuwsbericht, 4 maart 2021, beschikbaar via: <https://regiozwolle.info/2021/03/04/regio-zwolle-en-regio-twente-hebben-sterkste-lobby-in-den-haag/>; Regio Zwolle, 'Regio Zwolle haalt fors bedrag binnen aan Europese subsidies,' Nieuwsbericht, 8 april 2021, beschikbaar via: <https://regiozwolle.info/2021/04/08/regio-zwolle-haalt-fors-bedrag-binnen-aan-europese-subsidies/>.

titel van het *bidbook* van de Regio Deal Regio Zwolle: 'Groeien in Balans'. Maar ook in de beleidsprioriteiten worden deze doelen nagestreefd, vooral in de actielijnen 3 (Evenwichtige groei van stad en platteland) en 4 (Aan de slag met klimaatoplossingen). Het is opvallend dat deze – in de regio sterk gewaardeerde en vergeleken met andere regio's – unieke balans tussen de verschillende thema's en dimensies van brede welvaart nauwelijks benut wordt in de positionering van de regio. Dit is een gemiste kans omdat de balans tussen groen (natuur, rust, open ruimte) en rood (economie, voorzieningen) de regio zodoende aantrekkelijk maakt als plek om te wonen, te werken en te recreëren.

Een derde uitdaging waar deze monitor aan bijdraagt – naast het meten van de brede welvaart en het richting geven aan de discussie over de toekomst van Regio Zwolle – is de transitie van Regio Zwolle van een netwerksamenwerking naar een meer op uitvoering gerichte organisatie. Deze transitie heeft gevolgen voor de governance, zowel op institutioneel als instrumenteel niveau. In afstemming met de aanbevelingen van de Commissie Jansen en op basis van interviews en het bestuderen van projectfiches, komen we met een aantal concrete aanbevelingen die de uitvoering van de Regio Deal en de uitvoeringskracht van Regio Zwolle als geheel ten goede komen. Bestuurlijke verantwoordelijkheid en ambtelijke aandacht op actielijnniveau is cruciaal voor de verdere uitvoering van de Regio Deal Regio Zwolle in de komende jaren.

Tot slot hebben we niet alleen het thema brede welvaart willen introduceren als methode om de welvaart in Regio Zwolle te meten. Een ander doel was om de keuzes die gemaakt zijn in de Regio Deal Regio Zwolle te relateren aan het brede welvaartsperspectief. Hiermee hebben we de discussie willen voeden over de gekozen beleidsprioriteiten en hebben we vragen opgeworpen die passen binnen het brede welvaartsperspectief maar die nog niet opgepakt worden in Regio Zwolle. Hiermee willen we beleidsmakers en andere betrokken in de regio ondersteunen bij het beantwoorden van de vraag: "Wat is brede welvaart, voor wie, waar en wanneer, en is er een rol voor beleid?"⁵²

⁵² Evenhuis, Weterings en Thissen, *Bevorderen van brede welvaart in de regio*, 5.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

Geïnterviewden

Alex Bolland (*Voormalig programmasecretaris HCA, Regio Zwolle*)

Marnix Hersbach (*Projectleider KOERS-programma HCA, Regio Zwolle*)

Edwin Horlings (*Senior onderzoeker, Centraal Bureau voor de Statistiek*)

Annet Horstman (*Lobbyregisseur, Regio Zwolle*)

Joke Jagers op Akkerhuis (*Programmatrekker actielijn 3, Gemeente Hardenberg*)

Toin Lambrechts (*Programmatrekker actielijn 4, Waterschap Drents Overijsselse Delta*)

Kees Praamstra (*Algemeen secretaris, Regio Zwolle*)

Mathijs Triou (*Programmatrekker actielijn 1, Regio Zwolle*)

Gerdien van der Zanden (*Programmatrekker actielijn 2, Gemeente Zwolle*)

BIJLAGE 2

Indicatoren en definities brede welvaart hier & nu

	Regio Zwolle	Nederland
WELZIJN		
Tevredenheid met het leven (% personen van 18 jaar en ouder dat heeft aangegeven tevreden te zijn met het leven dat men nu leidt (score van 7 t/m 10), 2019)	88,6	87,3
Tevredenheid met vrije tijd (% personen van 18 jaar en ouder dat heeft aangegeven tevreden te zijn met de hoeveelheid vrije tijd (score van 7 t/m 10), 2019)	75,8	74,2
MATERIELE WELVAART		
Mediaan besteedbaar inkomen (mediaan gestandaardiseerd besteedbaar inkomen per huishouden, in euro, 2018)	26.200	25.600
Bruto binnenlands product (in constante prijzen van 2015, in euro per inwoner, 2019)	38.500	43.600
GEZONDHEID		
Ervaren gezondheid (% van de bevolking van 19 jaar en vindt eigen gezondheid (zeer) goed, 2016)	78,8	75,6
Levensverwachting mannen (in jaren voor mannen bij geboorte, gemiddelde waarde over periode 2013-2016)	80	79,8
Levensverwachting vrouwen (in jaren voor vrouwen bij geboorte, gemiddelde waarde over periode 2013-2016)	83,7	83,2
Overgewicht (% personen van 19 jaar en ouder met een BMI van 25,0 kg/m ² en hoger, 2016)	49,5	48,9
Personen met één of meer langdurige ziekten of aandoeningen (% personen van 19 jaar en ouder met één of meer langdurige ziekten of aandoeningen, 2016)	33,6	33,9
ARBEID EN VRIJE TIJD		
Bruto-arbeidsparticipatie (% van de (werkzame en werkloze) beroepsbevolking 15 t/m 74 jaar in de bevolking van dezelfde leeftijdsgroep (beroeps- en niet-beroepsbevolking), 2019)	73,0	71,2
Hoogopgeleide bevolking (% van de bevolking van 15 t/m 74 jaar dat hoger onderwijs heeft afgerond (op het niveau van HBO of WO), 2019)	26,2	32,5
Netto-arbeidsparticipatie (% van de werkzame beroepsbevolking 15 t/m 74 jaar in de bevolking van dezelfde leeftijdsgroep (beroeps- en niet-beroepsbevolking), 2019)	70,9	68,8
Tevredenheid met reistijd van en naar het werk (% van de werkenden van 18 tot 75 jaar is tevreden met de reistijd van en naar het werk (score van 7 t/m 10), 2019)	84,3	82,6
Werkloosheid (% werkloze beroepsbevolking in de totale (werkzame en werkloze) beroepsbevolking, 2019)	2,8	3,4
Vacaturegraad (aantal vacatures per 1 000 banen aan het einde vierde kwartaal, 2019)		33
WONEN		
Afstand tot café e.d. (gemiddelde afstand (km) van alle inwoners in een gebied tot het dichtstbijzijnde café, koffiehuis, coffeeshop, discotheek, seks/nachtclub en partycentrum, berekend over de weg, 2019)	2,0	1,1
Afstand tot sportterrein (gemiddelde afstand (km), berekend over de weg, van alle inwoners in een gebied tot een terrein in gebruik voor sportactiviteiten, 2015)	1,1	1,0
Afstand tot basisschool (gemiddelde afstand (km) van alle inwoners in een gebied tot de dichtstbijzijnde basisschool, berekend over de weg, 2019)	0,8	0,7
Tevredenheid met woning (% particuliere huishoudens dat zeer tevreden of tevreden is met de huidige woning, 2018)	87,3	84,6
Tevredenheid met woonomgeving (% particuliere huishoudens dat zeer tevreden of tevreden is met de huidige woonomgeving, 2018)	86,4	83,3

	Regio Zwolle	Nederland
SAMENLEVING		
Contact met familie, vrienden of buren (% mensen van 15 jaar en ouder dat gemiddeld minstens een maal per week contact heeft met familie, vrienden of buren, 2019)	72,1	72,2
Vertrouwen in anderen (personen van 15 jaar en ouder dat het eens is met stelling dat de meeste mensen over het algemeen te vertrouwen zijn, 2019)	64,6	61,8
Vertrouwen in instituties (mensen van 15 jaar en ouder dat vertrouwen heeft in drie instituties (Tweede kamer, politie, en rechters), 2019)	63,5	63,1
Vrijwilligerswerk (% van de bevolking van 15 jaar en ouder dat in de afgelopen 12 maanden vrijwilligerswerk heeft verricht voor organisaties of verenigingen, 2019)	51,0	46,7
VEILIGHEID		
Aantal ondervonden delicten (aantal ondervonden delicten voor personen van 15 jaar en ouders, 2019)*	23,6	23,7
Geregistreerde misdrijven (aantal per 1.000 inwoners door de politie geregistreerde misdrijven, 2019)	32	47
Vaak onveilig voelen in de buurt (% van de bevolking van 15 jaar en ouder dat zich vaak onveilig voelt in de eigen buurt, 2017)*	1,3	1,5
MILIEU		
Afstand tot openbaar groen (gemiddelde afstand (km) van alle inwoners in een gebied tot het dichtstbijzijnde openbaar groen, berekend over de weg. Openbaar groen is terrein in gebruik als park of plantsoen, voor dagrecreatie, natuur of als bos, 2015)	0,5	0,5
Broeikasgasemissie per inwoner (totale broeikasgasemissies (CO ₂ , CH ₄ , N ₂ O, HFK, PFK en SF ₆) in ton CO ₂ -equivalenten per inwoner, 2018)	9,1	18,5**
Emissies van fijnstof naar lucht (jaarlijkse gemiddelde fijnstof emissie naar lucht in kg per km ² , 2018)	22.697	Geen data
Kwaliteit van zwemwater binnenwateren (gemiddelde zwemkwaliteit (1=slecht tot 4=uitstekend) voor de gezondheid van de zwemmer van de locaties in meren en rivieren, 2019)	3,6	3,6**
Natuur- en bosgebieden (% bos en open natuurlijk terrein in de totale oppervlakte land, 2015)	16,8	14,8
Natuurgebied per inwoner (aantal hectare bos en open natuurlijk terrein per 1.000 inwoners, 2015)	81,0	30,0
Bebouwd terrein (% terrein in gebruik voor wonen, werken, winkelen, uitgaan, cultuur en openbare voorzieningen als van totale oppervlakte land, 2015)	5,2	10,7

* Data hebben alleen betrekking op gemeente Zwolle.

** Aanvullende data afkomstig van de oorspronkelijke bron.

Bron: CBS, Regionale Monitor Brede Welvaart 2020.

BIJLAGE 3

Actielijnen en projecten

Actielijn 1: Economische structuurversterking door duurzaam groeien en circulair ondernemen van het mkb

- project 1 - Good Practice
- project 2 - Living Lab
- project 3 - Ondernemersacademie Circulair Ondernemen
- project 4 - Impactgenerator Agri & food
- project 5 - Future Farm
- project 6 - Dutch Circular Polymer Valley
- project 7 - Circulair Tapijtcluster
- project 8 - Circulair Produceren en Consumeren in Westerveld
- project 9 - Port of Zwolle

Actielijn 2: Toekomstbestendig maken van de arbeidsmarkt

- project 10 - Human Capital Agenda

Actielijn 3: Evenwichtige groei van stad en platteland

- project 11 - Spoorzone
- project 12 - Toerisme en Recreatie Westerveld
- project 13 - European Wetland Centre
- project 14 - Station Steenwijk als Mobiliteitspunt en Smart Mobility en Hospitality

Actielijn 4: Aan de slag met klimaatoplossingen

- project 15 - Robuust Groenblauwnetwerk in bebouwd gebied Zwolle
- project 16 - Climate Campus
- project 17 - Quickscan Klimaatadaptatie
- project 18 - Brede Welvaart in het Vechtdal

Actielijn 5: Governance en monitoring

- Monitoring en evaluatie van voortgang en samenwerking Regio Deal Regio Zwolle

BIJLAGE 4

Indicatoren en definities brede welvaart later

	Regio Zwolle	Nederland
ECONOMISCH KAPITAAL		
Gemiddelde schuld per huishouden (gemiddelde van de schulden van particuliere huishoudens: hypotheekschuld van de eigen woning, studieschulden en overige schulden, in euro, 2018)	108.228	109.200
Mediaan vermogen van huishoudens (saldo van bezittingen en schulden (stand 1 januari), in euro, 2018)	90.250	38.400
NATUURLIJK KAPITAAL		
Stikstofuitscheiding landbouw (totale stikstofuitscheiding in dierlijke mest (in kg per hectare) met aftrek van de stikstof die tijdens mestopslag in de stal en bij opslag buiten de stal is vervluchtigd, 2018)	Geen data	250
Fosfaatuitscheiding landbouw (Uitgescheiden hoeveelheid fosfaat in dierlijke mest in kg per hectare bemeste cultuurgrond, 2018)	Geen data	92
Emissies van fijnstof naar lucht (jaarlijkse gemiddelde fijnstof emissie naar lucht in kg per km ² , 2018)	22.697	Geen data
Natuur- en bosgebieden (% bos en open natuurlijk terrein in de totale oppervlakte land, 2015)	16,8	14,8
Particuliere zonne-energie (gemiddeld opgesteld vermogen van zonnepanelen installaties in watt per woning, 2018)	487	290
Bebouwd terrein (% terrein in gebruik voor wonen, werken, winkelen, uitgaan, cultuur en openbare voorzieningen als van totale oppervlakte land, 2015)	5,2	10,7
MENSELIJK KAPITAAL		
Ervaren gezondheid (% van de bevolking van 19 jaar en vindt eigen gezondheid (zeer) goed, 2016)	78,8	75,6
Levensverwachting mannen (in jaren voor mannen bij geboorte, gemiddelde waarde over periode 2013-2016)	80	79,8
Levensverwachting vrouwen (in jaren voor vrouwen bij geboorte, gemiddelde waarde over periode 2013-2016)	83,7	83,2
Hoogopgeleide bevolking (% van de bevolking van 15 t/m 74 jaar dat hoger onderwijs heeft afgerond (op het niveau van HBO of WO), 2019)	26,2	32,5
Arbeidsduur (Totaal aantal uren dat werknemers en zelfstandigen werkelijk hebben gewerkt per week, 2018)	26,8	27,5
SOCIAAL KAPITAAL		
Sociale cohesie (gemiddelde schaalscore (schaal 1-10) over de sociale aspecten van de woonbuurt van inwoners, 2019)	Geen data	6,3

Bron: CBS, Regionale Monitor Brede Welvaart 2020.

