

De Tent van Thorbecke



Samenvatting

De regio is geen tussenverdieping in het huis van Thorbecke, maar een tent in de achtertuin. Een tijdelijke constructie waar met vaart projecten worden gefinancierd en uitgevoerd, maar waar de opbrengsten en leerlessen niet vanzelf hun weg terugvinden naar het huis. Planbureau Fryslân volgde alle zes Friese Regio Deals als lerende evaluator. De oogst is hoopgevend én ontvullend. Die leerlessen zijn essentieel in de aanloop naar het Nationaal Programma Vitale Regio's, waarvan Fryslân er twee krijgt.

Het eilandrisico. Elke Deal wordt een eigen wereld met eigen taal en governance. Projecten worden opgeleverd, maar werken niet door in het reguliere beleid, en raden en Staten staan op afstand. Zes Deals, zes losse verhalen met gedeelde doelen en uitdagingen.

De innovatieparadox. Innovatie botst met de verantwoordingslogica, waarin de werkelijkheid dienend wordt aan formats in plaats van andersom. Ruimte om te leren, en dat leerproces te verantwoorden, is geen vanzelfsprekendheid; terwijl dát juist de kracht kan zijn van een samenwerkingsverband.

De korte adem. Projecten worden er in hoog tempo gefinancierd en uitgevoerd, maar als de tent na vijf jaar wordt afgebroken, gaan de leerlessen onder de arm mee met de kampeerders. Dat zijn vijf jaar waarin al het geld op moet. Dan is laaghangend fruit aantrekkelijker dan systeemverandering.

Het gevolg: de Friese Deals leren op projectniveau, soms op programmaniveau, en van systeemleren is nauwelijks sprake.

Wat er nodig is, in vijf lijnen.

- 1. Inbedding, geen afzondering.** Geef leerlessen uit regionale programma's een vaste plek in de reguliere beleids- en begrotingscyclus.
- 2. Ruimte voor programma- en systeemleren.** Laat verantwoording verder gaan dan outputregistratie en reflecteer verticaal op wat wel en niet werkte.
- 3. Investeer in geheugen.** Institutionaliseer leerprocessen en faciliteer verandering.
- 4. Wees eerlijk over de grenzen van het meetbare.** Brede welvaart is tellen én vertellen, kwantitatieve monitoring is dienend aan reflectieve kennis.
- 5. Organiseer leren tussen regio's en met het Rijk.** Ga samen aan de slag, als gelijkwaardige partners met feedback- én feedforwardloop.

Het Nationaal Programma Vitale Regio's krijgt twintig jaar, de horizon die de Regio Deals nooit hadden. Die lange looptijd is geen garantie voor een leerproces. Leren mag geen bijlage zijn bij de verantwoording, maar moet de kern worden. Dat vereist een verschuiving van verantwoording als beheersinstrument naar verantwoording als ontwikkelinstrument.

Inleiding

Het huis van Thorbecke kent traditioneel drie verdiepingen: Rijk, provincie en gemeente. De afgelopen jaren is daar een tussenverdieping bij gekomen: de regio. Die was in zekere zin al langer aanwezig in gemeenschappelijke regelingen, stadsregio's en tal van andere samenwerkingsverbanden. Dat hoort ook bij de idee van het huis van Thorbecke, dat door zijn architect bedoeld is als organisch en pluralistisch bestuursmodel.

Onder kabinet Rutte III kreeg de regionale tussenverdieping een nieuwe bestemming met de introductie van de Regio Deals. Die werden opgezet vanuit de overtuiging dat regionale problematiek het best te diagnosticeren en aan te pakken is vanuit de regio zelf, want die lokale weerbaarheid is vanuit de bovenste verdieping van het huis van Thorbecke lastig te overzien. Hoewel de paard-en-wagen-samenleving van Thorbecke inmiddels ondenkbaar is en het land meer dan ooit verbonden is, ontbrak het aan kennis om regionale opgaven aan te pakken.

Daarbij werd brede welvaart ingezet als beleids- en bestuurskader, met de constatering dat het leven van een inwoner zich niet primair afspeelt op lokale of nationale schaal, maar op het niveau van de regio. Om de brede welvaart van inwoners te verbeteren, kun je dus het best op de regio richten. Op die tussenverdieping zouden overheden, bedrijven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties gezamenlijk complexe opgaven aanpakken die zich niet aan gemeentegrenzen houden.

De tussenverdieping van de regio heeft echter weinig doorloop met de rest van het huis. Zodoende lijkt de regio meer op een tent in de achtertuin van het huis van Thorbecke: een tijdelijke constructie die na een bepaalde termijn wordt afgebroken, waar met redelijke vaart projecten worden gefinancierd en uitgevoerd die de kamers van het huis te boven gaan, maar waar de opbrengsten en leerlessen niet vanzelf hun weg terugvinden naar het huis.

In het geval van de Regio Deals hebben tal van regionale partners hard gewerkt om hun standplaatsvergunning van maximaal vijf jaar voor hun tent te regelen bij het Rijk. Na die looptijd vliegen de kampeerders uit naar allerlei organisaties, vaak zonder dat hun ervaringen en kennis in de regio beklijven.

Om de looptijd, en daarmee de impact, van de Deals uit te rekken heeft kabinet Schoof begin 2025 het Nationaal Programma Vitale Regio's (NPVR) geïntroduceerd, waarin elf regio's aan de randen van het land een strategische koers voor twintig jaar uitwerken. Anders dan de Regio Deals kennen de NPVR's niet de beperking van een korte looptijd, die binnen de Regio Deals tot veel van de problemen leidde die hun impact beperkten.

Het leren van het ontstaan van en de omgang met die problemen is geen luxe, maar een cruciale voorwaarde voor het slagen van beleid. Zowel de Regio Deals als het NPVR gaan over *wicked problems*: opgaven waarbij vooraf onmogelijk zekerheid te krijgen is over wat ons te doen staat (Rittel & Webber, 1973). PBL en VU (2026a) bevestigen dit voor het bredere domein van leefomgevingsopgaven: deze vraagstukken zijn complex, onzeker en omstreden, waarbij wachten op

meer zekerheid geen reële optie is. In zulke contexten zijn aanpassingsvermogen en lerend vermogen geen bijkomstigheid, maar de kern van goed bestuur. Wie niet kan leren, kan een *wicked problem* niet aanpakken, hoogstens beheersen.

Om de leerlessen uit regionale samenwerkingsprogramma's te trekken, kijken we naar de zes Regio Deals in Fryslân. Die provincie is al bijna een decennium bekend met Regio Deals uit verschillende tranches. Door de jaren heen is heel Fryslân, op de stad Leeuwarden na, bestreken door Regio Deals. Allemaal met een soortgelijk programma, maar ook allemaal met een unieke governance, werkwijzen, participatiemethoden, dynamieken en doelen om ten goede te komen aan de brede welvaart van de regio.

Planbureau Fryslân heeft de uitvoering van al deze Deals nabij gevolgd als lerende evaluator. Dat houdt in dat we de brede welvaart in de regio's hebben gemonitord, verdiepende onderzoeken hebben gedaan naar hete hangijzers binnen de Deals en aangesloten zijn geweest bij bestuurlijke overleggen. Zo konden we door het stimuleren en faciliteren van leercycli bijdragen aan het verhelderen van aannames, verwachtingen en doelstellingen.

Wat we daarbij zien is hoopgevend én ontvullend. Hoopgevend, omdat er tal van prachtige projecten zijn verwezenlijkt waarin daadwerkelijk nieuwe vormen van samenwerking ontstaan. Ontvullend, omdat het lerend vermogen van die samenwerking beperkt is en de ambitie van de Regio Deals consistent stukloopt op al te herkenbare blokkades. Dit artikel deelt onze bevindingen en stelt leervragen die het NPVR op weg kunnen helpen.

De belofte van Regio Deals

Regio Deals zijn bedoeld als vliegwiel: het Rijk investeert samen met regionale partijen niet alleen in concrete resultaten, maar ook in een manier van samenwerken die beklijft. In de praktijk zagen we in de vroege Deals (met name Noordoost-Fryslân I en Zuidoost-Friesland) dat elke tent van Thorbecke een projectencarrousel opbouwt: door enorme ambities en krappe capaciteit krijgt laaghangend fruit dat binnen de looptijd kan worden geoogst de prioriteit boven onderlinge samenhang. Om die balans te behouden, is in Regio Deal Noordoost-Fryslân II bijvoorbeeld gekozen om ruimte te geven aan lokale projecten, maar ook in te zetten op projecten die regionale samenwerking vereisen.

Berenschotonderzoeker Ralph Kohlmann (2026) waarschuwt dat onder tijdsdruk de verleiding groot is om losse projecten op de rails te zetten in de hoop snel resultaten te tonen, terwijl de publieke waarde verwatert. Rebel (2024) voegt toe dat de korte looptijd het bijna ondoenlijk maakt om de echte impact cijfermatig meetbaar te maken, terwijl interventies juist bedoeld zijn als aanjager, en dan is de onderbouwing van de relatie tussen interventie en effect cruciaal.

De Algemene Rekenkamer (2024) constateert dat de verantwoording veelal bestaat uit een opsomming van output: woningen, banen, deelnemers. Daarmee is nog geen zicht op de impact

(wordt de regio sterker voorbij de duur van de deal?) en al helemaal niet op de vraag of er iets is veranderd in h e partijen samenwerken en besluiten nemen.

Met de opkomst van het concept brede welvaart is de lat bovendien hoger gelegd. Waar het verhogen van het bruto regionaal product een relatief re htlijnige opgave lijkt, richt brede welvaart zich op *wicked problems*. Daarbij staan probleem en oplossing niet los van elkaar, heeft ingrijpen op de ene dimensie onvoorziene gevolgen voor de andere en overziet geen enkele partij het volledige speelveld (Rittel & Webber, 1973).

Het gevolg is dat in al die complexiteit wordt teruggegrepen op de zekerheid van het controleerbare en meetbare. Zo wordt de regio dienend aan een model, terwijl het model juist dienend zou moeten zijn aan de regio. De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2024) stelt dat er inmiddels over brede welvaart wordt gedacht zoals voorheen werd gekeken naar het bruto nationaal product, met onvoorziene consequenties voor beleid en bestuur.

Wat we zien in Fryslân

Een paar van die consequenties zijn zichtbaar in de Friese Regio Deals, die onderling structurele leerproblemen vertonen die inherent zijn aan de manier waarop Regio Deals zijn opgezet. Deze observaties dienen als leervragen waarop gereflecteerd kan worden om het NPVR te behoeden voor dezelfde strubbelingen.

Het eilandrisico

Een Regio Deal creëert een eigen wereld: een programmateam, een convenant, een budgettering, een stuurgroep en een eigen taal die per Deal verschilt. Die afzondering is juridisch en bestuurlijk functioneel, maar levert structurele risico's. Het geeft ruimte om sneller te schakelen dan de reguliere beleidsprocessen toestaan, maar vereist dat er door extra verantwoordingshoepels gesprongen moet worden om bij individuele partners het juiste mandaat te regelen.

Door de eigen logica dreigt een Regio Deal te vervallen in een eigen wereld. Projecten worden uitgevoerd, resultaten worden opgeleverd, maar de doorwerking naar het reguliere beleid en implementatie in structuren van het huis is verre van vanzelfsprekend. Een betrokkene van de Deal van de Waddeneilanden ervoer dat "de energie meer gevonden wordt in de eilandprojecten dan in samenwerkingsprojecten, terwijl iedereen het probleem op het eiland wel ziet en denkt van: 'Ja, eigenlijk best goed hoor, dat samenwerkingsproject'" (Planbureau Fryslân, 2025b). De tent van Thorbecke heeft geen gedeeld archief met het huis, en de archiefdozen gaan onder de arm mee met de kampeerders wanneer de tent wordt afgebroken.

Daar komt een democratisch tekort bij. Gemeenteraden en Provinciale Staten stemmen in met de kaders, maar volgen de uitvoering op grote afstand. Een stuurgroep kan een pilotproject financieren, maar heeft geen invloed om het gemeentelijk woningbouwprogramma te herzien. De tent staat in de achtertuin van het huis, niet erin.

Die afzondering heeft bovendien een minder zichtbare keerzijde. Elke Deal bouwde niet alleen een eigen governance op, maar ook een eigen verhaal met een eigen probleemstelling en een eigen woordenschat. Op lokaal niveau is dat begrijpelijk en soms functioneel, maar het belet dat er een overkoepelende verbeelding groeit die de deelregio's met elkaar verbindt. De zes Deals bleven zes afzonderlijke verhalen, ook al deelden ze hetzelfde Friese decor.

De innovatieparadox

Regio Deals zijn bedoeld om innovatie te stimuleren, maar worden uitgevoerd naast de bestaande beleidsprocessen en zijn afhankelijk van bestuurders die daarbinnen opereren. Braams (2024) observeert dat innovators en beleidsambtenaren elkaar daardoor vaak niet begrijpen: de een opereert verkennend, de ander in een logica van zekerheid en verantwoording. Dealbetrokkenen in Zuidoost-Friesland die enthousiast terugkomen van een experiment, krijgen van collega's de vraag: "Wat heeft het opgeleverd?" Dat is nogal voorbarig in een innovatielogica, maar volkomen legitiem in een verantwoordingslogica.

Die logica legt ook een fors beslag op de capaciteit. Een geïnterviewde van de Regio Deal de Waddeneilanden noemt het convenant "als het ware onze Bijbel": projecten moeten soms "in één, twee, drie, vier verschillende formats" worden gezet "terwijl er verder niks aan veranderd is". Een ambtenaar die projecten ontwikkelt noemt dat "tijdverspilling". Een ander merkt daarbij op: "Wij hebben geen afdelingen met mensen, maar mensen met afdelingen." Daarin gaan "alle ballen op de procesleider", voor wie het soms voelt "alsof ze aan een dood paard trekken" (Planbureau Fryslân, 2025b).

De korte adem

Een Regio Deal heeft een looptijd van maximaal vijf jaar. Binnen die periode moet al het geld worden uitgegeven. Dat verlegt de focus sterk naar projecten die gemakkelijk kunnen worden uitgevoerd binnen die vijf jaar. Lang genoeg om afgebakende projecten uit te voeren, maar te kort om systeemverandering te realiseren. Dat is een structureel gevolg van hoe Regio Deals zijn ingericht. De financiering is afgebakend, de governance is tijdelijk en de verantwoording is gericht op output. Geen van die drie prikkelt tot uitgebreide reflectie op het eigen leerproces binnen het programma.

De financiële architectuur illustreert dit. Het Rijk maximeert de bijdrage aan voorbereidings-, administratie- en toezichtkosten op drie procent van het dealbudget. In de praktijk blijkt dit ontoereikend om de samenwerking goed te laten draaien, laat staan om te investeren in lerend vermogen.

Kohlmann noemt dit de preciaire balans tussen overhead en resultaat: zonder proceskosten geen lerend vermogen, maar elke euro die naar coördinatie gaat is een euro die niet naar projecten gaat die resultaat laten zien. Het gevolg is dat leren het onderspit moet delven ten opzichte van output. Hoe knellend die druk is, bleek bij de Regio Deal van de Waddeneilanden, waar een interviewee begin 2025 opmerkte: "Je hebt nog 2,5 jaar te gaan. Het geld klotst over de plinten heen. Wat gaan

we doen? En dan ook gewoon snel”, waarbij een ander opmerkte dat je het geld natuurlijk niet terug wil geven (Planbureau Fryslân, 2025b).

Een lerend regionaal netwerk?

Het is duidelijk dat Regio Deals per definitie opereren in het domein van *wicked problems*, waar zekerheid onmogelijk is en de complexiteit niet te overzien. Juist dan is een adaptief leervermogen onontbeerlijk. Zijn het dan ook lerende netwerken? Een lerend netwerk, in de traditie van Senge (1990) en Wenger (1998), is een samenwerkingsverband waarin deelnemers niet alleen gezamenlijk handelen, maar ook structureel reflecteren op de aannames die dat handelen sturen met de bereidheid die aannames bij te stellen. Om te beoordelen of Regio Deals aan die standaard voldoen, helpt een onderscheid tussen drie niveaus van leren.

Het eerste niveau is *projectleren*: hoe richten we dit MFC het best in? Hoe sluit een sportveld aan bij de behoefte van bewoners? Hoe zorgt de nieuwe fietsverbinding daadwerkelijk voor meer gebruik? Dit is het niveau waarop de meeste monitoring en evaluatie zich richt, en waarop Regio Deals presteren. Er wordt gemeten, bijgestuurd en gerapporteerd.

Het tweede niveau is *programmaleren*: hoe pakken we de juiste dingen aan? Waarom zijn de projecten in onze Regio Deal de meest effectieve combinatie om een regionale opgave te adresseren? Hoe hadden we andere keuzes moeten maken? Dit niveau vraagt om een gesprek dat in de praktijk zelden wordt gevoerd, omdat het de effectiviteit en legitimiteit van het programma zelf ter discussie stelt. Een stuurgroep die concludeert dat drie van de acht projecten de verkeerde waren, heeft een probleem met de verantwoording en niet voldoende tijd om het programma bij te sturen.

In de Versnellingsagenda was het verhogen van het opleidingsniveau eerst een expliciete doelstelling. Gaandeweg kwam de regio tot het inzicht dat dit doel onvoldoende aansloot bij de arbeidsmarktbehoeften van de sterke sectoren (bouw, metaalindustrie, landbouw) die in de eerste plaats behoefte hebben aan goed opgeleide vakmensen op mbo-niveau. Daarnaast hadden de relevante projecten al de wens dat leerlingen iets gingen doen waar ze goed in zijn en dat bij ze past, ongeacht het uitstroomniveau. De ambitie werd bijgesteld van ‘meer hogeropgeleiden’ naar ‘betere aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt’ (Planbureau Fryslân, 2026a). Dat is programmaleren in actie. Het bleef een bijsturing waarbij de oorspronkelijke (veelal macro-economische) KPI’s uit 2017 niet werden heroverwogen, ook niet toen de ambitie verschoof naar brede welvaart.

Het derde niveau is *systeemleren*: kijken we op de juiste manier naar vraagstukken? Zijn de criteria die we hanteren om succes te definiëren eigenlijk wel de juiste? Dit is het niveau dat Argyris en Schön *double-loop learning* noemen: niet alleen het verbeteren van bestaande praktijken, maar het bevragen van de onderliggende aannames. Als brede welvaart daadwerkelijk leidend moet zijn, dan is dit het niveau waarop de verandering moet plaatsvinden.

Die verandering herschept idealiter de organisatiecultuur: het veronderstelt een werkomgeving waarin ambtenaren en bestuurders de legitimiteit ervaren om gevestigde aannames te bevragen. Het Nationaal Netwerk Brede Welvaart (2025) formuleert dit als de noodzaak om ‘anders te leren’. Dat houdt in dat we niet alleen evalueren op output, maar leren en evalueren te richten op organisatorische groei: juist als blijkt dat de groeirichting niet meer past bij waar we naartoe willen.

Wie terugkijkt, moet concluderen dat de Friese Regio Deals vooral op projectniveau leren, soms op programmaniveau, en dat van systeemleren nauwelijks sprake is. PBL en VU (2026a) constateren dat dit ook speelt bij rijksambtenaren die werken aan transformatieopgaven: vernieuwende werkwijzen beklijven moeilijk in de bestaande praktijk en blijven vaak afhankelijk van individuele inzet. Dat is geen verwijt: programmateams hebben cross-sectorale verbindingen gelegd die er zonder de Deals niet zouden zijn, en er is een gedeelde bestuurstaal rondom brede welvaart gegroeid. Maar het opnieuw uitvinden van de regio zelf, met het vermogen om als regio collectief slimmer beleid te voeren, heeft geen structurele plek gekregen.

Wie moet er leren?

Leren is verspreid over meerdere lagen, en hapert in elke laag op een eigen manier. Het programmateam leert het meest: programmamanagers ontwikkelen gaandeweg een rijk begrip van de regionale dynamiek, de informele verhoudingen en wat wel en niet werkt. Maar als het leren daar blijft, verdwijnt het zodra de Deal afloopt en het team uiteenvalt.

Voorbij het team wordt het schraler. Systeemverandering vergt dat het leren doordringt tot beleidsafdelingen en rijksambtenaren die de volgende programma's ontwerpen. Dat lukt volgens Braams pas wanneer ambtenaren niet alleen de ruimte maar ook de legitimiteit krijgen om naar nieuw inzicht te handelen. Voor bestuurders geldt hetzelfde: een wethouder die in een stuurgroep leert dat brede welvaart andere afwegingen vraagt, heeft pas iets aan die les als de raad en de begrotingscyclus die ruimte ook geven.

De diepste laag draait om de vraag: leert het Rijk? Rebel (2024) introduceert een feedforwardloop naast de feedbackloop, waarbij het Rijk via Regio Deals kansrijke beleidsveranderingen test. De informele lagen daarvan zijn zichtbaarder dan de formele: er zijn voorbeelden van betere samenwerking, waarbij dealmakers samen met regionale partners aan tafel zitten, maar geen van aanpassing van landelijke wet- en regelgeving. Wie Regio Deals presenteert als leeromgeving, heeft ook de plicht om het geleerde te benutten.

Een onderbelichte dimensie is het leren tussen regio's. Noordoost-Fryslân en Zuidoost-Friesland deden vergelijkbare ervaringen op, van de neiging tot een projectencarrousel tot de uitdaging van borging, ondanks totaal verschillende programmastructuren.

Elke Deal begon nagenoeg opnieuw, met een eigen governance, een eigen taal en een eigen leercurve. Elke tent wordt iedere keer opnieuw opgebouwd, met weinig oog voor hoe de bureaus hun

tent staande hebben gekregen. De burens om hulp vragen bij het opzetten en ze daarna periodiek uitnodigen voor een kop koffie, dat zou van de tenten een camping kunnen maken.

Brede welvaart vraagt om andere keuzes

Achter deze organisatorische kwesties schuilt een dieper probleem. Brede welvaart wordt regelmatig behandeld als een aanvulling op bestaand beleid: we doen wat we altijd deden, maar nu kijken we er ook door een brede-welvaartsbril naar. Alsof het een extra bril is die je erbij pakt wanneer je normale lenzen niet scherp genoeg zijn.

Dat is een misverstand. Brede welvaart is geen menukaart waar je naar gelooft een paar dimensies uitkiest die bij je programma passen: of, in de scherpe woorden van het Nationaal Netwerk Brede Welvaart, geen ‘conceptuele schaamlap om te kunnen blijven doen wat we toch altijd al deden’. Het is een fundamenteel andere manier van kijken naar wat een regio ‘leefbaar’ maakt: een manier die dwingt tot anders kijken, anders kiezen en anders werken, met het expliciteren van *trade-offs* die in sectoraal beleid impliciet blijven. Investeren we in woningbouw of in landschapskwaliteit? Bouwen we een straatje bij in een zwakkere kern of schalen we af in voorzieningen? Investeren we in nabije zorg of toch in specialisatie op een verdere locatie?

De epiloogstudie van de lerende evaluatie van Versnellingsagenda Noordoost-Fryslân illustreert dit spanningsveld. De oorspronkelijke KPI's uit 2017 waren gericht op het verhogen van BRP en WOZ-waarde – klassieke groei-indicatoren. Gedurende de looptijd verschoof de ambitie naar brede welvaart, maar de oorspronkelijke meetlat werd nooit heroverwogen (Planbureau Fryslân, 2026a). Het gevolg: een programma dat inmiddels andere doelen nastreefde dan waarmee het zich liet evalueren. De kwantitatieve outcome-assessment laat zien dat de meeste oorspronkelijke streefwaarden niet zijn gerealiseerd. Dat zegt meer over de onhoudbaarheid van de oorspronkelijke indicatoren, die extreem onderhevig zijn aan invloeden van buiten de Regio Deal, dan over het falen van het programma.

De 0-meting van Regio Deal Zuidwest-Friesland is anders opgezet. De indicatoren zijn afgeleid uit het convenant en het programmaplan en daarna aangescherpt in gesprekken met de programmamanager en de lijnregisseurs, en ze meten brede welvaart in plaats van macro-economische groei (Planbureau Fryslân, 2026b). De meetlat is er niet opgelegd, maar mede gekozen. Tegelijk staat achter de indicator vervoersongelijkheid dat die pas later in 2026 volgt, terwijl die ongelijkheid in de regio als een van de centrale opgaven wordt benoemd. De verantwoording is daar openhartig over: indicatoren waarvan de data ontbreken of onvolledig zijn, zijn tóch opgenomen, met vermelding van waar ze mogelijk te vinden zijn. Ook deze meetlat ligt nu voor vijf jaar vast, en of hij wordt heroverwogen wanneer de ambitie schuift, is precies de vraag die in Noordoost nooit is gesteld. Die vraag valt nu nog te stellen.

Kwantitatieve monitoring levert nuttige informatie op, maar leidt op zichzelf niet tot andere keuzes. Daarvoor is een gesprek over waarden nodig: over wat we belangrijk vinden en wat we bereid zijn op

te geven. Dat gesprek wordt zelden gevoerd, niet omdat het onbelangrijk wordt gevonden, maar omdat er geen plek voor is in de governance: de stuurgroep beslist over projecten, niet over waarden. Wie dat waardengesprek wil voeren, moet bewust ruimte organiseren buiten de reguliere overlegstructuren.

De versleten platitide ‘meten is weten’ gaat hier niet op. Innovatie is tasten in het duister. Monitoring van bekende indicatoren is waardevol, maar geeft niet het ‘waarom’ achter de cijfers en mist per definitie het onverwachte: juist daar schuilen de leerlessen.

Wat er nodig is

Als we de Friese ervaring serieus nemen, dan dringen zich een aantal leerrichtingen op. Dit zijn geen blauwdrukken (daarvoor zijn regionale werkelijkheden te divers) maar wel vijf lijnen die in elk van de Deals die wij hebben gevolgd terugkeren als gemis of als onbenutte kans.

1) Inbedding in plaats van afzondering.

Regionale samenwerking hoeft geen extraatje te zijn, geen tentenkamp in de achtertuin, maar kan een structureel onderdeel vormen van hoe overheden werken. Dat betekent niet per se dat alles geïnstitutionaliseerd moet worden in nieuwe bestuurslagen, maar wel dat de leerervaringen uit regionale programma's een vanzelfsprekende plek moeten krijgen in de reguliere beleids- en begrotingscycli van gemeenten en provincies, met aandacht voor de democratische legitimiteit van regionale samenwerking. Concreet: neem in de gemeentelijke P&C-cyclus een verplichte terugkoppeling op van leerlessen uit regionale programma's. Zorg dat collegeleden die deelnemen aan regionale stuurgroepen hun raad niet alleen informeren over bestede middelen, maar ook over geëvolueerde inzichten.

2) Ruimte voor programmeren en systeemleren.

De verantwoording van regionale programma's moet verder gaan dan outputregistratie. Dat vraagt om vormen van lerende evaluatie waarin niet alleen wordt gevraagd 'wat hebben we opgeleverd?' maar ook 'hebben we de juiste dingen gedaan?' en 'kijken we op de juiste manier naar het vraagstuk?' Dat is niet alleen een kwestie van methodiek, maar ook van bestuurlijke moed: het vergt bestuurders die bereid zijn om publiekelijk te reflecteren op wat niet heeft gewerkt.

3) Investeren in geheugen.

Het institutionele geheugen van regionale samenwerking is broos. Kennis zit deels in hoofden, niet alleen in structuren. Dat vraagt om bewuste investering in de voortzetting van kennis, in het documenteren van leerprocessen (niet alleen resultaten), en in het creëren van plekken waar reflectie kan plaatsvinden: niet als luxe, maar als basis.

4) Eerlijkheid over de grenzen van het meetbare.

Brede welvaart laat zich lastig vangen in momentopnamen. Het is een proces dat voortdurende vernieuwing vraagt over hoe we kijken naar vraagstukken en hoe we keuzes maken. Die complexiteit is slecht te vertalen naar smalle indicatoren waarvan de samenhang schimmig blijft. Brede welvaart is geen kwestie van alleen tellen, maar ook van vertellen (Nationaal Netwerk Brede Welvaart, 2025). Kwantitatieve monitoring en evaluatie zijn onmisbaar, maar moeten worden aangevuld met kwalitatieve, reflectieve en dialogische vormen van kennis die recht doen aan de aard van het vraagstuk.

5) Organiseer het leren tussen regio's en tussen regio en Rijk.

Elke Regio Deal begon opnieuw met een eigen leercurve. De inhoudelijke betrokkenheid van vakdepartementen kan de effectiviteit van interventies vergroten, zowel in de beginfase bij het bepalen van opgaven als bij het verankeren van interventies op de langere termijn (Rebel, 2024). Organiseer per landsdeel thematische uitwisseling op gedeelde opgaven. Maak van de feedbackloop een bewust onderdeel van de governance, niet een toevallig bijproduct van informele contacten. En gebruik de feedforwardloop actief: als het Rijk via Regio Deals innovatieve interventies wil testen, investeer dan ook in het in beeld brengen van de effectiviteit daarvan.

Uitwisseling beklijft pas als er een herkenbaar verhaal is om op terug te vallen. Zolang elke regio zijn eigen narratief voert en zijn eigen taal spreekt, is interregionaal leren grotendeels een kwestie van toeval. Voor het NPVR stelt zich daarmee een fundamentele vraag: welke overkoepelende verbeelding verbindt de elf regio's met elkaar én met het Rijk? Die vraag verdient antwoord vóórdat de governancestructuren worden ingericht, want zonder gemeenschapskracht is ook een goed ingerichte camping nog een verzameling eenzame tenten.

Van tentenkamp naar vernieuwd fundament

Het Nationaal Programma Vitale Regio's staat voor dezelfde uitdaging als de Regio Deals, maar dan op grotere schaal en met een langere tijdshorizon. De regioplannen die nu worden opgesteld beogen een strategische koers voor twintig jaar, uitgewerkt in opeenvolgende uitvoeringsagenda's.

Het NPVR biedt met twintig jaar de horizon die systeemleren mogelijk maakt. Maar een lange horizon is geen leergarantie. PBL en VU (2026b) laten op basis van het Nationaal Programma Landelijk Gebied zien wat er misgaat als leren niet stevig genoeg is ingebed: de lerende aanpak bleef bestaan náást de gangbare processen en had daar slechts beperkt invloed op. Leren mag geen bijlage zijn bij de verantwoording: het moet de kern ervan vormen. Dat vraagt om wat PBL en VU benoemen als een verschuiving van verantwoording als beheersinstrument naar verantwoording als ontwikkelinstrument: niet alleen meten of doelen zijn gehaald, maar of de samenwerking dynamischer en slimmer is geworden.

Om te voorkomen dat de opgedane wijsheid verdwijnt, zijn domeinoverstijgende lerende netwerken nodig (Wenger, 1998): ruimtes waar niet alleen de projecten maar ook de spelregels zelf ter

discussie staan. Het Nationaal Netwerk Brede Welvaart heeft laten zien dat communities of practice tussen kennisbureaus, planbureaus en overheden daar een vruchtbare vorm voor zijn, zowel verticaal als horizontaal.

Dat biedt een kans die de Regio Deals niet hadden: de looptijd om daadwerkelijk collectief te leren. Maar die kans wordt alleen benut als we bereid zijn om de lessen uit de afgelopen jaren serieus te nemen. Het tentenkamp was een nuttige constructie om mee te beginnen, je moet ergens slapen terwijl je bouwt, maar het huis verandert niet door meer tenten op te zetten.

Bronnen en literatuur

Algemene Rekenkamer (2024). *Regio Deals: samenwerking tussen Rijk en regio*.

Argyris, C. & Schön, D.A. (1978). *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*. Reading, MA: Addison-Wesley.

Braams, R.B. (2024). *Navigating Novelty: How Public Servants Kindle and Keep Alive Innovation Journeys*. Proefschrift, Universiteit Utrecht.

Kohlmann, R. (2026). *Tussenbalans Regio Deals: van projectenmachine naar blijvende publieke waarde*. Gebiedsontwikkeling.nu / Berenschot.

Nationaal Netwerk Brede Welvaart (2025). *Van meer waarde: brede welvaart in de beleidspraktijk*. K. Nagelkerke, J. Janssen & C. van Koppen (red.).

PBL & VU (2026a). *Werken aan transformatie: een handelingsrepertoire in ontwikkeling bij het Rijk voor opgaven in de leefomgeving*.

PBL & VU (2026b). *Werken aan transformatie: reflectie op het Nationaal Programma Landelijk Gebied*.

Planbureau Fryslân (2021). *Proloogstudie Monitoring Regiodeal Noordoost Fryslân*.

Planbureau Fryslân (2022). *Lerend evalueren van de Versnellingsagenda Noordoost Fryslân. Een monitoringskader en een eerste proeve*.

Planbureau Fryslân (2023). *Bouwen aan een lerende regio: Tweede verdiepingsstudie Versnellingsagenda Noordoost Fryslân*.

Planbureau Fryslân (2024). *Van mensen naar mienskip: De Regio Deal als springplank voor toekomstige samenwerking in Zuidoost Friesland*.

Planbureau Fryslân (2025a). *Op weg naar waardevolle regiomarketing: Derde verdiepingsstudie Versnellingsagenda Noordoost Fryslân*.

Planbureau Fryslân (2025b). *We leren van elkaar hoe we autonoom kunnen blijven: Verdiepingsstudie Regio Deal de Waddeneilanden*.

Planbureau Fryslân (2026a). *Epiloogstudie Versnellingsagenda Noordoost-Fryslân*.

Planbureau Fryslân (2026b). *0-meting Regio Deal Zuidwest-Friesland*.

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2024). *Waardevol regeren: sturen op brede welvaart*.

Rebel (2024). *Rode Draden in Regio Deals: Verdiepend onderzoek naar de regionale opgaven en de effectiviteit van interventies in de Regio Deals*. In opdracht van het Ministerie van VRO.

Rittel, H.W.J. & Webber, M.M. (1973). "Dilemmas in a General Theory of Planning." *Policy Sciences* 4(2), 155–169.

Senge, P.M. (1990). *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*. New York: Doubleday.

Wenger, E. (1998). *Communities of Practice: Learning, Meaning, and Identity*. Cambridge: Cambridge University Press.

Colofon

“De Tent van Thorbecke”
is een uitgave van Planbureau Fryslân, juli 2026.

Auteur
Joas de Jong

Met dank aan: Ymko Braaksma



Planbureau Fryslân
Prins Hendrikstraat 8
8911 BK Leeuwarden

(058) 234 85 00
info@planbureau.frl
www.planbureau.frl

Planbureau Fryslân wordt gesubsidieerd door de provincie Fryslân.