

Lessons learned Spiegelgroep Kijk op Scherpenzeel – Provincie Gelderland

Datum: 15 april 2021

Inleiding

De provincie heeft er voor gekozen om in het dossier Scherpenzeel leiderschap te nemen in het oplossen van een bestuurskrachtvraagstuk, dat feitelijk al vanaf begin deze eeuw manifest is. Nadat een poging tot oplossing in het Haagse traject gestrand is (2011) heeft de provincie de situatie gemonitord en de gemeente Scherpenzeel gefaciliteerd om zelf tot adequate oplossing te komen. Toen dat in 2020 bleek niet tot een duurzame oplossing te leiden heeft de provincie de bestuurlijke verantwoordelijkheid genomen om tot een mogelijke herindeling te komen.

De provincie beschikt daarvoor over een instrumentarium, dat op papier wel helder lijkt, maar in de praktijk weerbarstig en ook – met name in de Haagse afwegingen – zelfs omstreden is. De tekst van de wet Arhi en de uitvoeringspraktijk, zoals beschreven in het Beleidskader Herindeling sluiten niet goed meer op elkaar aan. Het begrip draagvlak wordt in de beoordeling van wetsvoorstellen zeer specifiek en ook moeilijk voorspelbaar geïnterpreteerd, zoals o.a. uit de recente behandeling van wetsvoorstellen is gebleken.

Anders dan 20 jaar geleden is er dus geen helder “script” meer waarlangs een dergelijk proces tot uiteindelijke besluitvorming kan komen. De provincie is daarom tot een eigentijdse aanpak en script gekomen waarin dialoog, participatie en transparantie centraal heeft gestaan bij het voorbereiden van besluitvorming over een mogelijke herindeling. Onderdeel hiervan was het instellen van een Spiegelgroep met bestuurlijke en wetenschappelijke expertise en ervaring, om zowel de provincie als de betrokken gemeentebesturen te kunnen spiegelen op deze aanpak.

Constateringen, leer- en aandachtspunten

Voor het eerst is er een Spiegelgroep door de provincie ingesteld. Hierbij zijn elementen goed gegaan maar zien we ook kansen voor verbetering qua proces, qua rapportage en qua communicatie. Hieronder gaan we daarop in.

Proces

1. Het instrument Spiegelgroep is nuttig bij een incrementeel proces met conflicterende kaders. Daar was hier sprake van. Een Spiegelgroep kan dan juist in zo'n proces reflecties geven en adviseren. Dat gaat dan ook met vallen en opstaan. Omdat er voor dit type proces geen blauwdruk bestaat, is het organiseren van externe kennis en ervaring zeer behulpzaam. Het geven van een open opdracht aan de Spiegelgroep is hierbij dan ook onmisbaar.
2. Bij de opzet van de Spiegelgroep is van belang experts te selecteren die door alle partijen worden geaccepteerd. Een vertegenwoordiging van zowel wetenschap als bestuur zorgt voor goede discussie en inzichten.
3. De waarde van de aanpak met een dergelijke Spiegelgroep zit in de open benadering, zonder een al te strak afsprakenkader over opdracht, functioneren en aanpak. Er moet juist ruimte zijn. In die ruimte kan onvoorziene meerwaarde ontstaan, maar kunnen soms ook hick-ups of ongemakkelijke verrassingen optreden. Dat is inherent aan een dergelijke aanpak.
4. Het resultaat van de Spiegelgroep was met name de beweging die in het proces is gebracht. Niet alleen de provincie maar ook de gemeenten hebben haar gedachten aangescherpt naar aanleiding van de gesprekken met de Spiegelgroep. De separate gesprekken met alle betrokkenen waren hiervoor cruciaal.
5. Voor het goed functioneren van de Spiegelgroep zijn een aantal elementen van belang, deze aan de voorkant goed inregelen. De voorzitter heeft een centrale faciliterende rol in de externe afspraken en bij de totstandkoming van het verslag, de secretaris faciliteert dit proces. Last but not least is inzet nodig voor het plannen van afspraken, dit bleek (ook gezien corona) een tamelijk complexe taak.
6. Goed overwegen op welk moment een Spiegelgroep wordt ingezet, waarbij het advies is om dit te doen aan de voorkant van het proces om zo nog beter gebruik te maken van de Spiegelgroep. Een

goed moment is de start van de arhi-procedure (in dit geval zou dat het GS-besluit van 14 juli 2020 zijn geweest). Dan kunnen zij de meeste meerwaarde leveren: ze zijn goed aangehaakt en kunnen gedurende het hele overleg adviseren.

Rapportage

7. Het geven van feedback tijdens het proces en het samen met partijen reflecteren op hun positie is in essentie waar het om gaat bij een spiegelgroep. De wijze van adviseren en rapporteren is daarvan een afgeleide.
8. Het gebruik van het advies van de Spiegelgroep kan verschillend worden ingevuld. De huidige optie, waarbij GS uitleg geeft aan waar zij het eens en oneens zijn met de Spiegelgroep en de eigen richting vasthoudt, is correct. Deze manier van werken kwam echter ook voort uit de onmogelijkheid (in de tijd) om nog tot nadere afweging en dialoog met de Spiegelgroep. Indien die wel had kunnen plaatsvinden had dit mogelijk tot een andere doorwerking van het advies kunnen leiden.
9. In dat licht is het van belang vóór de opdrachtverlening te overwegen op welke wijze een Spiegelgroep rapporteert, waarbij het advies is om óf een mondelinge reflectie te vragen óf een schriftelijke reflectie waar voldoende tijd voor wordt uitgetrokken in het (besluitvormings)proces. Bij een schriftelijke reflectie is het advies om als Spiegelgroep en opdrachtgever bij elkaar te komen om het concept verslag door te nemen, zodat eventuele twistpunten/ feitelijke (on)juistheden kunnen worden besproken en toegelicht. De Spiegelgroep rondt daarna haar reflectie af (uiteraard) op de wijze waarop zij dat wenst en juist acht.

Communicatie

10. N.a.v. de discussie in de media (interview [REDACTED]) is het van belang bij het instellen van een spiegelgroep vooraf na te denken over de wijze van communicatie. Hierbij spelen enkele overwegingen een rol:
 - a. Ruis op de lijn moet worden voorkomen;
 - b. De spiegelgroep moet met één mond spreken;
 - c. Er moet sprake zijn van een open dialoog met zekere vrijheden voor de deelnemers, gezien de open opdracht (zie punt 1).

De overwegingen a en b staan enigszins op gespannen voet met overweging c. Geven a en b aanleiding om in de toekomst voor strakkere proces- en communicatie-afspraken te kiezen, overweging c kan daardoor juist in het gedrang komen. Goed om daar even bij stil te staan:

- In de *squeeze* tussen wetstekst en beleidspraktijk, met de frames van vooringenomenheid en de ambitie om in snelkookpanvaart tot een doorbraak/gelegitimeerde uitspraak te komen heeft de provincie gekozen voor een redelijk spontane en onorthodoxe interventie om zijlijn- (en dwars)denkers te betrekken via de Spiegelgroep. Door dit niet te veel te scripten kon er juist ruimte komen voor beweging en onverwachte effecten, hetgeen eigenlijk ook gebeurd is. Scherpenzeel is aan tafel gekomen en inhoudelijk hebben zowel Barneveld als Scherpenzeel voor elkaar gekozen. Als je daarvoor kiest moet je ook voor lief nemen dat je het proces van communiceren niet helemaal kan controleren of regisseren.
 - Als je nu achteraf zou vinden dat er strakkere procesafspraken hadden moeten worden gemaakt, zou je als provinciebestuur de kritiek kunnen krijgen dat je niet goed hebt gestuurd op deze interventie. Dus die evaluatie slaat op jezelf terug. Waarom heb je die afspraken niet gemaakt? Waarom heb je niet meer tijd daarvoor genomen? Waarom heb je daar tevoren niet beter over nagedacht? Ook om die reden is het wellicht beter om het functioneren van de Spiegelgroep, juist ook in zijn rafelrandjes, meer te omarmen als een onorthodoxe kwaliteitsimpuls voor het proces, dan achteraf zelf een negatief oordeel om de betrekkelijk ongerichte en rommelige procesgang op onderdelen.
11. Gezien bovenstaand spanningsveld is het advies om in de toekomst helderder communicatie-afspraken te maken, maar deze te beperken tot een essentieel minimum: de spiegelgroep spreekt in het kader van hun opdracht met één mond.