



**PBLQ**

**Communicatie, inspraak en burgerparticipatie in Veere**

Bevindingenrapport v1  
project 7445  
29 september 2022

## Inhoudsopgave

<b>1.</b>	<b>Inleiding</b>	<b>1</b>
1.1	Aanleiding	1
1.2	Opdrachtformulering en referentiekader	2
1.3	Werkwijze	3
1.4	Indeling rapport	4
<b>2.</b>	<b>De uitgangspunten van het beleid</b>	<b>5</b>
2.1	Inleiding	5
2.2	Communicatienota	5
2.2.1	Burgerparticipatie	5
2.2.2	Communicatie	6
2.2.3	Actualisatie van het beleid	6
2.2.4	Burgerinitiatief	6
2.3	Nieuwe Participatienota	7
2.4	Overleg en bijdrageregeling stads- en dorpsraden Veere	7
2.5	Inspraakverordening	8
2.6	Participatie en de Omgevingswet	8
2.7	Beantwoording deelvragen over het beleid	9
<b>3.</b>	<b>Beleid en praktijk</b>	<b>10</b>
3.1	Inleiding	10
3.2	Uitgangspunten binnen de organisatie	10
3.3	Aandacht voor de kernen	11
3.4	Initiatieven voor verbetering	12
3.5	Ervaringen van participanten	12
3.6	Opvattingen van en over raadsleden	15
3.7	Beantwoording deelvragen over de praktijk	17
<b>4.</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>18</b>
4.1	Toetsing normenkader	18
4.2	Conclusie	19
4.3	Aanbevelingen	21
<b>Bijlage A</b>	<b>Geïnterviewde personen</b>	<b>22</b>
<b>Bijlage B</b>	<b>Bestudeerde documentatie</b>	<b>22</b>
<b>Bijlage C</b>	<b>Deelnemers discussiebijeenkomst</b>	<b>23</b>

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding

De laatste jaren vormt burgerparticipatie een belangrijk aandachtspunt in gemeentelijk beleid. Tot lang in de 20<sup>ste</sup> eeuw hadden burgers eigenlijk alleen bij verkiezingen de mogelijkheid om hun stem te laten horen. In de loop van die eeuw zijn de mogelijkheden voor burgers om invloed uit te oefenen steeds verder verruimd, en zelfs vastgelegd in wetten. Daarmee hebben overheden de verplichting om inspraak en participatie mogelijk te maken. Ook in de 21<sup>ste</sup> eeuw blijft er aandacht voor het versterken van de inbreng van inwoners en andere belanghebbenden in overheidsbeleid. Dat blijkt met name in de aankomende Omgevingswet, waarvan het voornemens is dat deze per 1 januari 2023 in werking zal treden. In deze wet is verplicht gesteld dat bij aanpassingen in de openbare ruimte de belanghebbenden inbreng hebben. Gemeenten moeten hun inspraak- en participatieverordening in dit kader ook aanpassen.

Vandaag aan de dag hebben veel gemeenten de wens om hun aanpak van burgerparticipatie verder te ontwikkelen.<sup>1</sup> Ook in Veere heeft het versterken van de interactie tussen bestuur en lokale gemeenschap de aandacht. Uit eerdere onderzoeken van de rekenkamer<sup>2</sup> blijkt dat de gemeente daar zelf in investeert. Naar mening van de toenmalige rekenkamercommissie konden deze investeringen overwegend als positief worden beoordeeld.

In 2020 is na een tussentijdse aantreden van een nieuw college van B&W in hun programma “Veere, Samen verder!” gesteld dat participatie door inwoners uit de kernen, stads- en dorpsraden, ondernemers- en andere verenigingen essentieel is. Ook vindt het toentertijd aantredende college het belangrijk om het proces rondom betrokkenheid en inspraak bij de besluitvorming in de gemeenteraad duidelijker te maken.

De rekenkamercommissie Veere heeft nu een onderzoek laten uitvoeren naar communicatie, inspraak en burgerparticipatie in de gemeente. Daarmee krijgt participatie in dit onderzoek een brede invulling. De begrippen communicatie, inspraak en participatie hebben alle betrekking op een vorm van interactie tussen gemeentelijk bestuur en de lokale samenleving. De mate van intensiteit in de interactie is voor wel verschillend:

- ▶ **communicatie:** in het kader van dit onderzoek wordt bedoeld op het verstrekken van informatie aan de lokale gemeenschap over gemeentelijk beleid of beleidsvoornemens; het gaat daarmee niet om het gemeentelijk communicatiebeleid in brede zin, maar louter om de communicatie rond gemeentelijke initiatieven;
- ▶ **inspraak:** deze term heeft betrekking op de mogelijkheid voor inwoners of andere belanghebbenden in de lokale gemeenschap om aan het gemeentebestuur hun mening kenbaar te maken over (voorgenomen) beleid
- ▶ **participatie:** dit brede begrip gaat over de diverse manieren waarop inwoners betrokken kunnen worden bij zowel de voorbereiding als de uitvoering van gemeentelijk beleid. Onder burgerparticipatie worden in dit verband ook burgerinitiatieven gerekend. Bij burgerinitiatieven is er

---

<sup>1</sup> Zie: J. van Ostaaijen, Lokale democratie doorgeleucht. Den Haag, 2022, pagina 106-116.

<sup>2</sup> Zie met name: Onderzoek Digitale Dienstverlening uit 2017 en onderzoek naar het communicatiebeleid van de gemeente uit 2012.

nog geen sprake van relevant gemeentelijk beleid en inwoners ondernemen zelf initiatieven veranderingen te realiseren.

Het doel van het onderzoek is om de raad inzicht te geven in de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid in Veere en hoe zich dat beleid verhoudt tot de Omgevingswet. Het onderzoek heeft zich gericht op de periode 2016 tot en met 2021.

## 1.2 Opdrachtformulering en referentiekader

Als centrale vraagstelling heeft de Rekenkamercommissie geformuleerd:

*Wat is het beleid ten aanzien van communicatie, inspraak en burgerparticipatie van de gemeente Veere, in hoeverre is dit beleid doelmatig en doeltreffend en hoe verhoudt dit beleid zich tot de eisen die de Omgevingswet aan de gemeente stelt ten aanzien van communicatie, inspraak en burgerparticipatie?*

Deze hoofdvraag is in een aantal onderzoeksvragen uitgewerkt. Dit zijn de volgende:

### Onderzoeksvragen

1. Wat is het beleid ten aanzien van communicatie, inspraak en burgerparticipatie van de gemeente Veere?
2. Welke doelen worden nagestreefd met het beleid ten aanzien van communicatie, inspraak en burgerparticipatie in de gemeente Veere?
3. In hoeverre en hoe wordt het beleid ten aanzien van communicatie, inspraak, en burgerparticipatie in de praktijk uitgevoerd?
4. In hoeverre worden de doelen van het beleid ten aanzien van communicatie, inspraak en burgerparticipatie in de praktijk gerealiseerd?
5. Hoe verhoudt het beleid ten aanzien van communicatie, inspraak en burgerparticipatie in Veere zich tot de eisen die de omgevingswet aan de gemeente stelt ten aanzien van communicatie, inspraak en burgerparticipatie?
6. Op welke wijze wordt de gemeenteraad betrokken bij communicatie, inspraak en burgerparticipatie in de gemeente Veere?
7. Wat zijn de ervaringen vanuit de gemeente, raadsleden en inwoners uit de kernen, stads- en dorpsraden, ondernemers- en andere verenigingen met participatie (en communicatie en inspraak)?
8. Wat leren we van gemeentelijke evaluaties in het kader van participatie, inspraak en communicatie?

In de onderzoeken van de rekenkamercommissie is het gebruikelijk om een normenkader te hanteren. Dit normenkader wordt primair gebruikt om de betrokkenen een spiegel voor te houden waar zij staan ten opzichte van hun eigen beleidsvoornemens. De normen zijn direct gerelateerd aan de deelvragen. Op basis van het onderzoek zal na kennisname en analyse van de praktijk een oordeel worden gegeven op deze normen.

## Vragen Te hanteren norm

1 en 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>De visie en de doelstellingen op het gebied van participatie, inspraak en communicatie zijn duidelijk en concreet geformuleerd.</li> <li>Het beleid op het gebied van participatie (inclusief inspraak en communicatie) is duidelijk en concreet geformuleerd.</li> </ul>
3 en 4	<ul style="list-style-type: none"> <li>Taken en verantwoordelijkheden zijn helder beschreven en worden als zodanig uitgevoerd.</li> <li>Procedures zijn helder beschreven en worden als zodanig uitgevoerd.</li> <li>De gemeente maakt duidelijk en motiveert waarom en op welke wijze belanghebbenden worden betrokken bij de beleids- en besluitvorming of uitvoering.</li> <li>De gemeente geeft het betrekken van belanghebbenden bij de beleids- en besluitvorming of uitvoering conform de geldende wet- en regelgeving en beleid vorm.</li> </ul>
5	<ul style="list-style-type: none"> <li>De gemeente betreft haar inwoners bij de invulling en vormgeving van de nieuwe Omgevingswet</li> <li>De gemeente gebruikt ervaringen met participatie uit (recente) verleden bij de invoering van de Omgevingswet.</li> <li>De gemeenteraad is betrokken bij het proces m.b.t. de Omgevingswet.</li> </ul>
6	<ul style="list-style-type: none"> <li>De gemeente maakt duidelijk en motiveert de verschillende rollen in het beleids- en besluitvormingsproces of de uitvoering en committeert zich hieraan.</li> <li>De rol van de gemeenteraad bij burgerparticipatie is helder en expliciet gemaakt.</li> </ul>
7	<ul style="list-style-type: none"> <li>De betrokkenen uit de gemeentelijke organisatie zijn tevreden over de meerwaarde van de (wijze van) burgerparticipatie.</li> <li>Burgers en bedrijven zijn tevreden over de wijze waarop de participatie heeft plaatsgevonden.</li> <li>Raadsleden zijn tevreden over de wijze waarop participatie heeft plaatsgevonden.</li> </ul>
8	<ul style="list-style-type: none"> <li>De gemeente inventariseert de ervaringen met participatie, en verbindt hier actief leer- en verbeterpunten aan.</li> </ul>

## 1.3 Werkwijze

Het onderzoek is gestart met een documentanalyse waarin de belangrijkste beleidsdocumenten zijn bestudeerd. Om het 'papier beeld' te verrijken hebben daarna interviews plaatsgevonden met sleutelfiguren, zoals de portefeuillehouder, griffier, gemeentesecretaris en betrokken medewerkers. Tijdens deze fase is ook geïnformeerd naar relevante participatietrajecten om te kunnen onderzoeken. Dit heeft geleid tot een lijst van trajecten die zich lenen voor aanvullend (casus)onderzoek. Uiteindelijk zijn drie recente participatie-casussen geselecteerd die meer inzicht geven in de uitvoering en resultaten van het beleid in de praktijk. Dit betreft de totstandkoming van de omgevingsvisie, de komst van een multifunctionele accommodatie (MFA) in Westkapelle en de totstandkoming van het gemeentelijk parkeerbeleid. In die casussen is gesproken met inwoners en andere stakeholders, en met de direct-betrokken ambtenaren.

Raadsleden zijn belangrijke spelers als het gaat om participatie. Zij stellen de kaders voor het participatiebeleid en worden tevens geacht om de uitkomsten van het beleid te beoordelen en te betrekken in het bepalen van hun eigen standpunt. Vanuit die optiek zijn raadsleden in het onderzoek

betrokken. Dit is gebeurd in een discussiebijeenkomst, waarin de raadsleden verzocht werd om hun meningen en opvattingen uit te spreken aan de hand van een (fictieve) casus. De raad is zo uitgedaagd om na te denken over de eigen rolgeving, zowel in het huidige beleid als in de toekomst.

## **1.4 Indeling rapport**

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de centrale beleidsdocumenten- en voornemens van de gemeente op het gebied van communicatie, inspraak en participatie. In hoofdstuk 3 wordt geschetst hoe deze beleidsuitgangspunten in de praktijk door de gemeente worden uitgevoerd, hoe dat door stakeholders en de gemeente wordt ervaren en wat daarbij de opbrengsten zijn. Tevens wordt apart aandacht besteed aan de rol van de gemeenteraad. In het laatste hoofdstuk worden de deelvragen en hoofdvraag beantwoord.

## 2. De uitgangspunten van het beleid

### 2.1 Inleiding

De inspanningen die Veere levert op het gebied van communicatie, inspraak en participatie kennen hun oorsprong in het vastgestelde beleid. In dit hoofdstuk komen de centrale beleidsdocumenten aan de orde. Achtereenvolgens wordt per paragraaf ingegaan op de belangrijkste stukken. Een lijst met alle geraadpleegde beleidsdocumenten staat in de bijlage. In hoofdstuk 3 wordt stilgestaan bij de manier waarop de beschreven uitgangspunten van het beleid in de praktijk door de gemeente worden uitgedragen en uitgevoerd.

### 2.2 Communicatienota

Het beleid voor communicatie en participatie staat beschreven in de Communicatienota uit 2013. De gemeente geeft hierin aan dat burgerparticipatie een kans biedt om het bestuur en de burgers in Veere dichter bij elkaar te brengen. Het uitgangspunt dat in deze wordt gehanteerd is dat participatie contextafhankelijk is. Elk proces kan anders verlopen. Er kan geen blauwdruk voor gemaakt worden. Dat impliceert, volgens de nota, dat er ruimte moet blijven voor een niet benoemde aanpak of initiatief.

Desalniettemin worden er in deze nota wel enkele aanpakken en werkwijzen beschreven die praktische handvatten dienen te bieden bij de uitvoering van communicatie en participatie. De gemeente spreekt hier van “de gereedheidskist”. De gereedheidskist bestaat onder meer uit een checklist burgerparticipatie, de participatieladder<sup>3</sup>, een overzicht van in te zetten participatiemiddelen en sjablonen voor het opstellen van een participatieovereenkomst en een communicatieplan.

#### 2.2.1 Burgerparticipatie

Binnen de communicatienota is er een aparte paragraaf over burgerparticipatie. Daarin schrijft de gemeente dat ze graag zo vaak als mogelijk en zo vaak als wenselijk inwoners en ondernemers de gelegenheid wil geven hun invloed uit te oefenen op de invulling van beleid. Het college en de ambtelijke organisatie bereiden voor, de gemeenteraad laat zich informeren, vormt een opinie en beslist. De burger wordt geïnformeerd en kan in bepaalde mate – afhankelijk van de beslissing daarover van de raad – onderdeel uitmaken van het besluitvormingsproces.

Ter voorbereiding op de toenmalige Communicatienota is gesproken met inwoners van Veere. Uit die gesprekken concludeert de gemeente dat de geïnterviewde burgers niet ontevreden zijn over de manier waarop de gemeente participatie heeft geregeld, maar dat het wel mankeert aan inkadering en verwachtingsmanagement. De gemeente wil daarom het voor hen geldende centrale uitgangspunt nogmaals benadrukken: “we betrekken burgers ‘zo vaak als mogelijk’”.

Het beleid schrijft voor dat bij een project (de wijze van) participatie als wordt beschreven als onderdeel van een startnotitie. Aan het begin van een beleidstraject of project bepaalt de raad of het college het gewenste niveau van interactie en participatie. Het bestuursorgaan laat zich hierbij adviseren door de verantwoordelijk beleidsambtenaar. De startnotitie beschrijft de voor het project geldende rolverdeling tussen organisatie, college en raad, de voorziene besluitmomenten en

---

<sup>3</sup> Het origineel van deze participatieladder is van Pröpper en Steenbeek, onder meer beschreven in de publicatie: ‘De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders, onderzoek evaluatie van interactieve methoden (1999)’. De gemeente heeft in de nota eigen aanvullingen gedaan.

mijlpalen. Tot slot bevat de startnotitie een overzicht van de in te zetten communicatiemiddelen, het budget en de menskracht. Volgens het beleid bespreekt de verantwoordelijk medewerker de startnota altijd op hoofdlijnen met een van de communicatieadviseurs.

In de Communicatienota is stilgestaan bij het verankeren van burgerparticipatie in de gemeentelijke organisatie. Hier zou een interne klankbordgroep verantwoordelijk voor zijn. Deze klankbordgroep bestaat uit (roulerende) medewerkers van de clusters Dienstverlening, Maatschappelijke Ontwikkeling en Communicatie en wordt voorgezeten door de burgemeester als portefeuillehouder Communicatie. De klankbordgroep krijgt onder meer de volgende taken toegeschreven:

- leveren van bijdragen aan training en deskundigheidsbevordering
- stimuleren van het delen van 'best practices' en evaluaties (= kennisdelen)
- monitoren van de overgang naar een taakvolwassen organisatie op het gebied van participatie
- periodiek evalueren van het gebruik en de gebruikswaarde van de methodiek op papier

### **2.2.2 Communicatie**

In de Communicatienota staat dat de externe communicatie van de gemeente in de eerste plaats is gericht op het verkleinen van de afstand tussen het bestuur en de burger. Daarnaast kan communicatie bijdragen aan het ontwikkelen van draagvlak voor beleid. De gemeente wil altijd transparant zijn, een eenduidige boodschap hebben en deze (zo veel mogelijk) persoonlijk en authentiek naar buiten brengen. Daarom zou iedereen binnen de organisatie zich steeds moeten afvragen of de lijnen naar de inwoners, ondernemers en de andere doelgroepen helder zijn, en adequaat worden onderhouden en benut.

Volgens de nota betreft communicatie in meeste gevallen het informeren en voorlichten van inwoners en ondernemers. Daarvoor staan middelen als de website, de Veerse Krant, bekendmakingen in de Faam en bewonersbrieven (afvalkalender) ter beschikking, alsmede de website, Twitter en Facebook. Veere wil, zowel actief als passief, een positie hebben op de sociale media.

In de nota wordt gewezen op de contextafhankelijkheid van communicatie. De inschatting van de situatie en positie bepaalt de wijze van communiceren. Eventueel kan de specifieke situatie vragen om een communicatieplan of een participatieovereenkomst.

### **2.2.3 Actualisatie van het beleid**

Sinds 2013 is de communicatienota niet meer aangepast. Wel is door de jaren heen de gereedschapskist uitgebreid. Dergelijke actualisaties zijn meestal bekrachtigd in collegebesluiten. Voorbeelden van actualisaties zijn het oprichten van een cluster Digitale Media en het verder professionaliseren van de digitale communicatiemiddelen (website, Twitter, Facebook, WhatsApp en de nieuwsbrief).<sup>4</sup>

### **2.2.4 Burgerinitiatief**

In aanvulling op het bestaande communicatie- en participatiebeleid is er binnen Veere een aparte verordening voor het reguleren van burgerinitiatieven (2003). Alle inwoners kunnen een voorstel voor een burgerinitiatief bij de gemeenteraad indienen. Als voorwaarde geldt dat daarvoor ten minste vijftig handtekeningen worden verzameld en het een onderwerp betreft waar de raad zeggenschap over heeft. Een burgerinitiatief dient bij de burgemeester te worden aangemeld.

---

<sup>4</sup> Tegelijkertijd geldt dat sinds enkele jaren de Veerse Krant niet meer verschijnt.



Er is verder geen formeel beschreven beleid voor vormen van overheidsparticipatie en of burgerinitiatieven.

## 2.3 Nieuwe Participatienota

Al geruime tijd bestaat er binnen de gemeente de wens om een nieuwe Participatienota op te stellen. Zo stelt het in 2020 aantredende college van B&W in het hoofdlijnenprogramma Veere dat het een koerswijziging in het bestuur van Veere wil realiseren.

“Participatie bij het bestuur van Veere door inwoners uit de kernen, de stads- en dorpsraden, ondernemers- en andere verenigingen achten wij essentieel voor een eigentijds bestuur van onze gemeente. Mede op basis van de ervaringen in Veere en elders, is het nodig het proces van betrokkenheid en inspraak rond de besluitvorming in de Gemeenteraad duidelijker te maken. Voor de zomer van 2020 stellen we daarvoor een Participatienota op. Voor ondernemers en inwoners met plannen stellen we een apart aanspreekpunt aan in de vorm van een casusregisseur.”

In het kader van het opstellen van de genoemde Participatienota worden aan de raad verschillende keuzen voorgelegd. Het gaat dan vooral om de wijze waarop de raad haar kaderstellende rol kan invullen, passend bij het versterken van betrokkenheid van belanghebbenden.

Tot op heden is de nieuwe Participatienota nog niet aan de gemeenteraad voorgelegd, ondanks, zo blijkt uit raadsverslagen, herhaaldelijk aandringen door raadsleden. Intern is wel een plan van aanpak opgesteld om tot de nieuwe Participatienota te komen. Ook is de gemeenteraad aan het einde van 2021 in een raadsinformatiebijeenkomst gevraagd om input te leveren.

Voor de verkiezingen van 2022 heeft het toenmalige college aangegeven de concept-Participatienota voor het zomerreces van 2022 aan de gemeenteraad te willen versturen.

## 2.4 Overleg en bijdrageregeling stads- en dorpsraden Veere

De stads- en dorpsraden spelen een centrale rol voor de gemeente bij communicatie en participatie. Veere kent dertien kernen met - in principe<sup>5</sup> - alle een eigen vertegenwoordigend orgaan. De samenwerkingsrelatie tussen de gemeente en de stads- en dorpsraden is beschreven in de ‘Overleg- en bijdrageregeling’ uit 2007. Hierin valt te lezen dat de stads- of dorpsraad tenminste vier keer per jaar formeel contact of overleg met de gemeente heeft. Het college wijst per kern een kernwethouder aan die het contact met de kernen onderhoudt. Daarnaast is er voor de stads- en dorpsraden de mogelijkheid om buiten de formele overlegmomenten om tussentijds met de kernwethouder te overleggen. De gemeente stelt de stads- en dorpsraden financiële middelen ter beschikking die bestaan uit vergoedingen voor hun organisatie en vergaderingen. De regeling beschrijft dat de stads- en dorpsraden worden geïnformeerd en geconsulteerd over voor de kern belangrijke ontwikkelingen, bijvoorbeeld op gebied van verkeer en bebouwing.

<sup>5</sup> In het onderzoek is niet structureel geïnventariseerd of er in alle 13 kernen zo'n vertegenwoordigend orgaan daadwerkelijk actief is. Er zijn signalen verkregen dat dit niet het geval is.

Een citaat uit de regeling (artikel C):

“De stads- en dorpsraad ontvangt tijdig afschriften van uitnodigingen voor inspraakprocedures die betrekking hebben op projecten die van aanmerkelijk belang zijn voor de betreffende kern; - burgemeester en wethouders presenteren in een vroeg stadium de plannen die belangrijk zijn voor de inwoners, een kern of een buurt; - de stads- en dorpsraad wordt bij nieuwe of algehele herzieningen van structuurschetsen, bestemmingsplannen, verkeersplannen, dorpsplannen en dergelijke betrokken, onder andere door:- het plegen van informatief vooroverleg met de stads- en dorpsraad nog voordat deze plannen en voorstellen openbaar gemaakt worden;- de stads- en dorpsraad in de gelegenheid stellen tijdens de inspraakprocedure schriftelijk te reageren op gemeentelijke plannen en voorstellen;- bij wijk- of buurtgerichte uitwerking van plannen en inspraakprocedures stuurt de gemeente een afschrift van de uitnodiging aan de bewoners naar de stads- en dorpsraad.”

In het onderzoek is naar voren gekomen dat naast de rol van kernwethouder er ook kernambtenaren actief zijn. Over de rol van de kernambtenaar zijn geen formele afspraken in het beleid gemaakt. In de praktijk volgen zij de ontwikkelingen in hun stad of dorp, onder meer door deel te nemen aan de bijeenkomsten van de stads- of dorpsraden. Zij zijn direct bereikbaar voor hun stads- of dorpsraad, of inwoners aldaar. In die positie kunnen zij eventuele vragen of verzoeken aan de gemeente afhandelen of anders zorgen dat die snel op de goede plek terechtkomt.

## 2.5 Inspraakverordening

Sinds 1 januari 1994 is in artikel 150 van de Gemeentewet aan de raad de verplichting opgelegd een inspraakverordening vast te stellen. In de gemeente Veere is de laatste Inspraakverordening vastgesteld op 1 juli 2010. De verordening is gevormd aan de hand van onderdelen uit een algemene gemeentelijke inspraakverordening en de eisen uit overige wet- en regelgeving die het recht op inspraak beschrijven (zoals de Algemene wet bestuursrecht).

Bewoners mogen inspreken bij raads- of commissievergaderingen over onderwerpen die te maken hebben met de gemeente Veere. Over sommige onderwerpen kan niet worden ingesproken, zo valt op de website te lezen. Het gaat om:

- besluiten waartegen bezwaar is ingediend;
- besluiten die onder de rechter staan of hebben gestaan;
- benoemingen, keuzes, voordrachten en aanbevelingen van personen;
- klachten.

Andere uitzonderingen staan in de verordening beschreven (artikel 3), bijvoorbeeld indien er sprake is van uitvoering van hogere regelgeving waarbij het bestuursorgaan geen of nauwelijks beleidsvrijheid heeft, of als het gaat over de begroting, de tarieven voor gemeente dienstverlening en belastingen.

De gemeente stelt een verslag op van de inspraak. Het verslag bevat de zienswijzen die mondeling of schriftelijk door insprekers zijn ingebracht en de gemeentelijke reactie hoe er met de zienswijzen wordt omgegaan.

## 2.6 Participatie en de Omgevingswet

De Omgevingswet stimuleert vroegtijdige participatie, zowel door de gemeente als vanuit de initiatiefnemer. Voor de gemeente komt dit tot uiting in bijvoorbeeld het participatief opstellen van de

omgevingsvisie. De manier hoe Veere dit heeft aangepakt is als casus in dit onderzoek meegenomen. Hier wordt in hoofdstuk 3 verder op ingegaan.

Naast het organiseren van eigen participatie bij instrumenten onder de Omgevingswet door de gemeente wordt ook van initiatiefnemers verwacht dat zij bij het verkrijgen van een (omgevings)vergunning aan participatie doen. Zo wordt er bijvoorbeeld van een initiatiefnemer die zijn huis wil verbouwen verwacht dat hij of zij zelf de buurt hierover informeert en hierbij betreft. Participatie wordt op deze manier een aanvraagvereiste voor de omgevingsvergunning, ook al mag de gemeente geen inhoudelijke eisen aan de participatievormen van de initiatiefnemer stellen<sup>6</sup>.

Steeds meer gemeenten zijn in het kader van de Omgevingswet ook bezig met een specifieke participatieverordening. De toepassing van de participatieverordening moet echter breder worden gezien dan alleen de Omgevingswet en kent zijn basis vooral in het Wetsvoorstel versterking participatie op decentraal niveau<sup>7</sup>. In het wetsvoorstel, dat nog niet is geagendeerd voor besluitvorming, wordt voorgesteld de huidige inspraakverordening te verbreden naar een participatieverordening. Zolang dit wetsvoorstel niet is vastgesteld, zijn gemeenten nog niet verplicht om daadwerkelijk een participatieverordening op te stellen.

In Veere zijn naast de participatie-inspanningen in het kader van de omgevingsvisie geen voorbereidingen aangetroffen ten aanzien van het opstellen van een participatieverordening.

## 2.7 Beantwoording deelvragen over het beleid

In dit hoofdstuk heeft het gemeentelijk beleid ten aanzien van communicatie, inspraak en participatie centraal gestaan. Op basis van de bevindingen kunnen de eerste twee onderzoeksvragen beantwoord worden.

### Onderzoeksvragen

1 Wat is het beleid ten aanzien van communicatie, inspraak en burgerparticipatie van de gemeente Veere?

Het beleid ten aanzien van communicatie, inspraak en burgerparticipatie is in 2013 vastgelegd in de Communicatienota.

Het uitgangspunt dat in deze wordt gehanteerd is dat participatie contextafhankelijk is. Elk proces kan anders verlopen. Er kan geen blauwdruk voor gemaakt worden. Volgens de nota moet er ruimte blijven voor een niet benoemde aanpak of initiatief.

2. Welke doelen worden nagestreefd met het beleid ten aanzien van communicatie, inspraak en burgerparticipatie in de gemeente Veere?

In deze Communicatienota staat dat de gemeente graag zo vaak als mogelijk en zo vaak als wenselijk inwoners en ondernemers de gelegenheid wil geven hun invloed uit te oefenen op de invulling van beleid. De gemeente geeft aan dat burgerparticipatie een kans biedt om het bestuur en de burgers in Veere dichter bij elkaar te brengen. Voorts is in de nota aangegeven hoe het beleid verankerd is in de gemeentelijke organisatie.

<sup>6</sup> Meer informatie over de wettelijke eisen uit de Omgevingswet voor participatie op

<https://plo.nl/participatieomgevingswet/participatie-instrumenten/participatie-instrumenten-omgevingswet/>

<sup>7</sup> Zie <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/06/05/wetsvoorstel-versterking-participatie-op-decentraal-niveau-voor-advies-naar-raad-van-state>

## **3.      Beleid en praktijk**

### **3.1     Inleiding**

Binnen de beleidsmatige context die in het vorige hoofdstuk is beschreven heeft zich in Veere een veelzijdige praktijk ontwikkeld, deze praktijk komt in dit hoofdstuk aan de orde. Daarbij wordt onder meer gebruik gemaakt van de inzichten die in dit rekenkameronderzoek zijn opgedaan in drie verdiepende casestudies: de totstandkoming van de omgevingsvisie voor de gemeente, het invoeren van nieuw parkeerbeleid voor de hele gemeente en het bepalen van een locatie voor de Multifunctionele Accommodatie (MFA) in Westkapelle.

### **3.2     Uitgangspunten binnen de organisatie**

Alle respondenten die in het kader van het onderzoek binnen de gemeentelijke organisatie zijn gesproken, geven aan positief te staan ten aanzien van inspraak en participatie. Niet alleen vinden zij het vanzelfsprekend om inwoners te betrekken bij beleid dat hen direct raakt, of zal raken, zij zijn ook van mening dat het beleid profiteert van de betrokkenheid van inwoners. In de voorgenomen besluiten kan daardoor beter worden geanticipeerd op de wensen en behoeften van de inwoners. Bovendien ontstaat door middel van de participatie, naar mening van betrokkenen binnen de organisatie, meer zicht op de mogelijkheden om maatwerk te ontwikkelen.

Tegelijkertijd wordt aangegeven dat in de context van participatieprocessen de gemeente blijft benadrukken dat het uiteindelijke besluit door de gemeenteraad zal worden genomen.

Aandacht voor communicatie, inspraak en participatie is binnen de organisatie van de gemeente Veere niet belegd bij een specifieke afdeling. Elk afdelingshoofd of elke projectleider is integraal verantwoordelijk voor het geheel, en daarmee ook voor het inrichten van en het geven van invulling aan participatie. In de gesprekken is niet gebleken dat de in de Communicatienota van 2013 genoemde klankbordgroep binnen de organisatie, expliciet bedoeld om het beleid te verankeren in de organisatie, actief is, zo die al ooit actief is geweest. In geen enkel gesprek is naar zo'n klankbordgroep verwezen.

Voor participatie geldt dat een aanpak meestal wordt vastgelegd in een collegevoorstel. De aandacht voor de participatie en inspraak wordt ook afgedwongen in de opbouw van de collegevoorstellen doordat er een specifieke paragraaf voor is opgenomen. Medewerkers noemen in dat verband dat als in hun projectvoorstel niet zou worden ingegaan op het betrekken van inwoners, vanuit het college daar een vraag over zou komen, of dat het college zal verzoeken hier alsnog in te voorzien. Tegelijkertijd wordt ervaren dat het college niet om vaste kaders en procedures vraagt bij participatie. Het college wil in de voorstellen terugzien dat er aandacht is voor opvattingen in de lokale gemeenschap. In bijzondere gevallen wordt ook de raad gevraagd om met de aanpak in te stemmen. Dit gebeurt alleen bij grote trajecten zoals de Omgevingsvisie. Er zijn echter geen vastomlijnde afspraken wanneer een traject groot genoeg is om met de raad te bespreken.

Aan medewerkers van het cluster communicatie binnen de gemeente kan ondersteuning worden gevraagd bij het inrichten van participatie- en communicatieprocessen. In sommige gevallen bieden medewerkers van dit cluster uit eigen beweging dergelijke ondersteuning aan. Dit is in lijn met de ambitie binnen het cluster om een meer actieve integrale rol binnen de organisatie te spelen. Medewerkers van het communicatie cluster ervaren op hun beurt dat er steeds vaker een beroep op

hun expertise wordt gedaan. Medewerkers die ervaring hebben met inbreng vanuit communicatie, noemen dat de bijdrage een positief effect heeft op de kwaliteit van interactie met de samenleving.

Het in de Communicatienota van 2013 vastgelegde uitgangspunt dat bij communicatie- en participatieprocessen een medewerker van de afdeling communicatie altijd een actieve rol zou moeten krijgen, is niet bij elke medewerker van de gemeente bekend. Een gevolg hiervan is dat dit ook niet altijd het geval is.

### **3.3 Aandacht voor de kernen**

Specifieke aandacht voor de dertien kernen binnen de gemeente Veere vormt een belangrijke bouwsteen voor het participatiebeleid. Vrijwel elk van die kernen kent een stad- of dorpsraad. In het onderzoek is wel naar voren gekomen dat de diverse stads- of dorpsraden een wisselende mate van activiteit kennen. De organen hebben bovendien moeite om voldoende lokale inwoners te enthousiasmeren om actief te worden. Zoals aangegeven in hoofdstuk 2, betreft de gemeente de desbetreffende stads- of dorpsraad wanneer er voorgenomen beleid is dat van belang is voor een stad of dorp binnen de gemeente. Zo zijn de raden bijvoorbeeld allen in de gelegenheid gesteld om hun mening te geven over het parkeerbeleid en over de omgevingsvisie. Dorps- en stadsraden herkennen zich in het beeld dat ze voor belangrijke thema's worden gevraagd. De gemeente beschouwt hen op die momenten als eerste verlengstuk van de lokale gemeenschap.

Binnen de gemeente zijn er ambtenaren die invulling geven aan de rol van kernambtenaar. De kernambtenaren zijn voor stads- en dorpsraden het eerste aanspreekpunt richting de gemeente en kunnen ingezet worden om lokale initiatieven mogelijk te maken. In het onderzoek is niet duidelijk geworden of de verschillende kernambtenaren dezelfde opvattingen hebben over hun taken en verantwoordelijkheden. Wel is gebleken dat de desbetreffende ambtenaren geen specifieke middelen voor hun taak ter beschikking hebben. Ook is duidelijk dat de tijd die zij aan deze taak kunnen besteden wordt belast door andere taken en verantwoordelijkheden. Hiervan was in het bijzonder de afgelopen twee jaar sprake, toen de corona-omstandigheden een zwaar beslag legden op de ambtelijke organisatie als geheel. Dit neemt niet weg dat sommige vertegenwoordigers van dorpsraden aangeven dat er sprake is van een intensief contact met 'hun' kernambtenaar, en dat ze dat waarderen. Andere vertegenwoordigers van dorpsraden noemen echter nauwelijks bekend te zijn met hun kernambtenaar en die ook langere tijd nauwelijks gesproken te hebben. Ook medewerkers van de gemeentelijke organisatie herkennen dat de diverse kernambtenaren een verschillende invulling geven aan deze rol. Binnen de organisatie is de behoefte uitgesproken om deze functie te evalueren en te herijken. Aan een dergelijke evaluatie en herijking is nog geen invulling gegeven.

Het onderhouden van contacten met de kernen en dorpen is sinds langere tijd ook een specifiek onderdeel van de portefeuille van elke wethouder. Verschillende leden van dorpsraden met wie in het kader van dit onderzoek is gesproken, geven aan dat 'hun' kernwethouder meestal ook deelneemt aan de vergaderingen van de dorpsraden. De betrokkenheid en benaderbaarheid van de kernwethouders worden gewaardeerd, maar ook deze rol wordt door wethouders onderling wisselend ingevuld.

Binnen de gemeentelijke organisatie bestaan verschillende opvattingen over de representativiteit van de stad- en dorpsraden. Volgens de statuten van elk van die raden is het de bedoeling dat de raden democratisch worden gekozen. Die verkiezingen vinden gelijktijdig plaats met de verkiezingen voor Provinciale Staten. In de praktijk vinden er lang niet altijd aparte verkiezingen voor de raden plaats.

Meestal zijn er minder - of precies genoeg - kandidaten voor de beschikbare functies, zodat elke kandidaat zitting kan nemen in een stad- of dorpsraad.

Geconstateerd wordt dat veel van deze raden bestaan uit inwoners die de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt. Bij beleidsvoornemens die de gemeente van groot belang acht voor een kern, spant de gemeente zich daarom meestal ook in om naast de stad- en dorpsraden andere inwoners te bereiken en te betrekken, zoals jongeren of jonge gezinnen. In het geval van het parkeerbeleid bleek in sommige kernen dat de gemeente de voornemens had besproken met de desbetreffende raad, maar dat desalniettemin sommige inwoners of groepen belanghebbenden zich niet vertegenwoordigd of gehoord hebben gevoeld. Ook voor de omgevingsvisie heeft de gemeente langs verschillende sporen getracht om een brede groep te bereiken, bijvoorbeeld door het versturen van ansichtkaarten naar alle inwoners. Maar de algemene ervaring is dat op grotere participatiebijeenkomsten vooral mensen met eenzelfde achtergrond afkomen.

### **3.4 Initiatieven voor verbetering**

Zoals genoemd stamt het beleid met betrekking tot communicatie en participatie uit 2013. Dat betekent niet dat nadien er geen aanpassingen en verbeteringen zijn doorgevoerd. Er is binnen de organisatie geregeld aandacht voor nieuwe aanpakken en werkwijzen. In dit verband is al in hoofdstuk 2 genoemd dat de 'gereedschapskist' steeds wordt uitgebreid. Sinds enige jaren geldt bijvoorbeeld dat meer en intensiever gebruik wordt gemaakt van social media. De afdeling communicatie volgt actief discussies op social media die betrekking hebben op ontwikkelingen in de gemeente. Deze discussies kunnen aanleiding geven voor concrete acties vanuit de gemeente. Inzichten die ontleend worden aan het volgen van relevante discussies in de gemeente worden in de vorm van nieuwsflitsen gedeeld met de leden van het college van B&W en het managementteam van de gemeente.

Sinds enige tijd worden er actief trainingen aangeboden aan de medewerkers van de gemeente om te oefenen met vaardigheden die nodig zijn voor participatie en communicatie. In andere trainingen wordt ook geanticipeerd op de eisen die de nieuwe Omgevingswet stelt.

Veere kent nog geen beleid waarin is aangegeven hoe de gemeente om zal gaan met initiatieven vanuit de lokale gemeenschap. Dergelijke initiatieven worden wel aangeduid met de term overheidsparticipatie; initiatieven waarbij de overheid één van de deelnemers is. Wel bestaat er het leefbaarheidsfonds, waarop een beroep kan worden gedaan om initiatieven te ondersteunen.

Voor zover is gebleken in de interviews worden ervaringen met participatie binnen de organisatie niet structureel geïnventariseerd en geëvalueerd. Er zijn wel voorbeelden van grote evaluaties, zoals van de eerste fase van het parkeerbeleid, maar dit gebeurt lang niet bij alle trajecten. Daarmee ontbreekt een basis om ervaringen die met enige regelmaat worden opgedaan te bespreken en om daar lessen uit te trekken. Verschillende respondenten noemen bovendien dat de organisatie als geheel weinig geneigd is om kritisch te zijn op het eigen functioneren.

### **3.5 Ervaringen van participanten**

In het kader van het onderzoek is gesproken met participanten<sup>8</sup> in de casussen van het parkeerbeleid, de komst van de MFA in Westkapelle en de omgevingsvisie. Van deze drie casussen wordt eerst kort het gelopen proces beschreven, vanuit de optiek van het college.

---

<sup>8</sup> Per casus is met minimaal drie participanten gesproken. Vanwege de privacy is aan deze personen toegezegd dat hun naam niet in het rapport wordt opgenomen.



### **De totstandkoming van de omgevingsvisie voor de gemeente**

In het kader van de Omgevingswet heeft Veere een omgevingsvisie participatief opgesteld. Per kern zijn zogeheten gebiedstafels georganiseerd, waar is gesproken met vertegenwoordigers van stads- en dorpsraden en andere bewoners. Via een huis-aan-huisbrief en sociale media zijn mensen uitgenodigd om deel te nemen aan de gebiedstafels. Tijdens de gebiedstafels stonden twee vragen centraal: wat vindt u het belangrijkste in uw gebied en wat zou u graag willen veranderen? Naast de gebiedstafels zijn alle inwoners uitgenodigd om te reageren op een enquête over de toekomst van Veere. Meer dan 2.500 inwoners van Veere hebben dat gedaan. Verder heeft de gemeente gesproken met institutionele partners, waaronder buurgemeenten, het waterschap en de landschapsvereniging. In totaal is er sprake geweest van 23 gesprekken waarin belangrijke trends en ontwikkelingen binnen de gebiedsontwikkeling aan de orde zijn geweest. Tevens zijn pogingen gedaan om jongeren bij de omgevingsvisie te betrekken. Dat ging via een tekenwedstrijd onder de noemer 'Tekenen de toekomst van Veere'. Daarnaast is gesproken met de jeugdraad.

### **Het invoeren van nieuw parkeerbeleid voor de hele gemeente**

Veere heeft in 2021 en 2022 nieuw parkeerbeleid ingevoerd. Het beleid is erop gericht om de dagtoerist te laten meebetalen aan de toeristische voorzieningen. Voor vaste inwoners en ondernemers worden de parkeervergunningen juist goedkoper. Het participatietraject heeft plaatsgevonden over de invulling van het beleid. De invoering van het beleid zelf stond hierbij niet ter discussie.

Per kern is er met inwoners, dorps- en stadsraden, ondernemers(verenigingen), eigenaren, sportverenigingen, culturele en maatschappelijke organisaties en kerken gepraat over de specificaties van het beleid, bijvoorbeeld de parkeerzones, de tarieven en de venstertijden. Op deze manier wilde de gemeente de uitvoering toespitsen op de maatschappelijke behoeften. Inbreng van geraadpleegde organisaties en inwoners is verwerkt in kernspecifieke plannen. De daarop gebaseerde parkeerverordening is uiteindelijk vastgesteld door de raad.

### **Het bepalen van een locatie voor de Multifunctionele Accommodatie (MFA) in Westkapelle**

De gemeente Veere kent het beleid om te investeren in maatschappelijk vastgoed. Voor enkele dorpskernen betekent dit de bouw van een nieuwe multifunctionele accommodatie (MFA), zo ook in Westkapelle. Bij het bepalen van de locatie voor een MFA in Westkapelle waren er twee locaties in beeld. Ter voorbereiding van de besluitvorming hierover zijn de dorpsraad en allerlei belanghebbenden in Westkapelle geconsulteerd om te komen tot een locatiekeuze.

Het onderzoek heeft zich niet gericht op het uitgebreid beschrijven en beoordelen van de gang van zaken en opbrengsten in deze specifieke casussen. Uit de verkregen informatie uit deze casussen zijn enkele meer algemene patronen en inzichten afgeleid, die zijn benut om de dagelijkse praktijk in de uitvoering van het beleid in Veere verder te analyseren.

Participanten in alle casussen herkennen dat de gemeente met goede bedoelingen aan de participatieprocessen begint, en waarderen overwegend de inspanningen van de gemeente. Maar vervolgens lopen de ervaringen tussen de participanten, niet alleen tussen de casussen maar ook binnen de verschillende casussen uiteen.

Er zijn participanten die met een goed gevoel op de participatieprocessen in de diverse casussen terugkijken. Zij geven aan een open proces te hebben ervaren waarin veel ruimte was voor hun inbreng. Ze voelden zich gehoord door de gemeente. Zij nemen ook waar dat hun opvattingen een rol hebben gespeeld in de uiteindelijke besluitvorming. Het gebruik van beeldverslagen en schriftelijke terugkoppeling door de gemeente wordt overwegend ook positief ontvangen..

Sommige participanten geven aan dat voor hen onduidelijk was wat er met hun inbreng zou gebeuren. Ook raakten zij het zicht op het proces kwijt. Anderen noemen dat weinig is teruggekoppeld over hoe de inbreng is gebruikt in de besluitvorming, of dat dat in ieder geval lang duurde. Sommigen noemen dat toezeggingen van de gemeente niet altijd zijn nagekomen, of pas nadat betrokkenen de gemeente meermalen aan die toezeggingen hadden herinnerd.

Een participant vertelt dat hij bij een sessie aanwezig was die goed was voorbereid en positieve reacties opriep bij de deelnemers, maar dat dit 'vuurtje' eigenlijk snel weer doofde toen het onduidelijk bleef hoe er verder zou worden gegaan. Soms hoorden deelnemers daarna een aantal maanden niets. Een andere participant geeft aan dat het aanwakkeren van het vuurtje ook niet altijd makkelijk is. De gemeente heeft te maken met lange ambtelijke en bestuurlijke besluitvormingsprocessen. Maar voor de meeste mensen is dat niet te begrijpen en die haken daarom tussentijds af. Participanten geven ook aan ervaring te hebben dat het onderwerp van een traject veel te juridisch is (ingestoken) en daardoor onvoldoende aansluit op de praktijk van inwoners.

Participanten herkennen de uitdaging om een representatieve en brede afvaardiging te raadplegen of te betrekken. Over het algemeen heerst de opvatting dat mensen zich pas roeren op het moment dat beleidsvoornemens- of uitvoering hen direct raken. Wat de gemeente nog beter kan doen, zo zegt een participant, is het concreet en tastbaar maken van participatieonderwerpen. Hoe concreter, hoe beter, zo wordt gezegd. Als voorbeeld wordt gewezen op de omgevingsvisie. Dit is voor inwoners niet aantrekkelijk als onvoldoende inzichtelijk wordt gemaakt wat de visie voor gevolgen heeft. Als de gemeente het daarentegen neerzet aan de hand van concrete dilemma's, bijvoorbeeld over het bezitten van tweede woningen, zien bestuursleden van dorpsraden in een keer een veel hogere betrokkenheid en inbreng vanuit de eigen kern. Het onderwerp tweede woningbeleid leeft en zorgt daarom natuurlijkerwijs voor meer interesse dan de omgevingsvisie, zo wordt geredeneerd.

Participanten zijn minder tevreden over de algemene responsiviteit van de gemeente. Het is volgens inwoners sterk afhankelijk van de specifieke ambtenaar. De communicatie laat soms ook te wensen over, inwoners geven aan dat zij laat of soms helemaal niet over voornemens en besluiten worden geïnformeerd. Soms duurt het wekenlang voordat een dossierhoudend ambtenaar beschikbaar is om vragen te beantwoorden. Dit tot frustratie van de participanten, die telkens opnieuw via het algemene nummer bij de gemeente moeten aankloppen. Sommige participanten hebben het gevoel dat ze van het spreekwoordelijke kastje naar de muur worden gestuurd. Eén participant illustreert het gebrek aan aanspreekbaarheid van de gemeente door een geval waarbij hij al drie keer een terugbelverzoek had ingediend totdat bleek dat de verantwoordelijk ambtenaar waar het terugbelverzoek aan was gericht al één maand uit dienst was. Een andere participant geeft aan dat hij graag een evenement had willen evalueren met de gemeente, waarop hij de reactie kreeg dat het beleid al geëvalueerd was en dat verdere evaluatie daarom niet noodzakelijk was.

Een participant noemt dat zij na het geven van input, niet verder is betrokken bij het participatieproces. De participant denkt dat dit komt omdat de gemeente de input (te) negatief vindt. In dezelfde context noemen andere participanten dat hun inbreng nauwelijks terug te vinden was in de uiteindelijke



voorstellen. Aan hun opvattingen is vervolgens alsnog door raadsleden gehoor gegeven, mede omdat deze participanten van de mogelijkheid om in te spreken gebruik is gemaakt. Met name rond de casus van het parkeerbeleid is veelvuldig gebruik gemaakt van de mogelijkheid om in te spreken. Al heeft dat bij een aantal participanten niet geleid tot tevredenheid rondom het proces van inspraak.

Het gebrek aan responsiviteit geeft participanten het gevoel dat de gemeente zich niet proactief openstelt en in sommige gevallen wegduikt voor verantwoordelijkheid. Dit gevoel leeft ook doordat participanten menen niet aan de voorkant betrokken worden, bij het opstellen van het beleid of het voorbereiden van een besluit, zij mogen enkel hun mening geven over details. Dit past wat hen betreft niet bij een gemeente die als beleid stelt dat input van inwoners voorop staat.

Vooraf binnen de casus parkeerbeleid zijn relatief veel ontevreden participanten. Zij hebben ervaren dat bij aanvang al hun inbreng beperkt was. Meerdere participanten zijn van mening dat de gemeente niet hen niet alleen op de invulling van het parkeerbeleid had moeten bevragen, maar juist bij de voorbereiding van beleid. Nu werden zij voor hun gevoel verrast door de al vaststaande uitgangspunten. Rondom het parkeerbeleid ervaren participanten ook onvoldoende oog voor de verschillen tussen de kernen. Ook merkt een participant op dat het een onbetrouwbare indruk wekt dat van de voorgenomen integrale doorvoering in het beleid vervolgens tot op heden geen sprake is, in een aantal van de kernen is invoering uitgesteld. Verschillende participanten zijn in deze casus van mening dat er uiteindelijk weinig gevolg is gegeven aan hun inbreng. In dit verband is opmerkelijk dat vanuit de organisatie nadrukkelijk is aangegeven dat vooraf zeer expliciet is gesteld wat beoogd werd met de participatie en dat er intensief overleg met alle betrokkenen heeft plaatsgevonden, niet alleen over de inhoud maar zeker ook over de randvoorwaarden waarbinnen de participatie plaatsvond.

### **3.6 Opvattingen van en over raadsleden**

In het kader van dit rekenkameronderzoek zijn raadsleden uitgenodigd om tijdens een discussiebijeenkomst hun opvattingen over en ervaringen met participatie in Veere te delen met de onderzoekers. Deze bijeenkomst vond begin mei 2022 plaats. Aan de bijeenkomst hebben vier raadsleden<sup>9</sup> deelgenomen, verdeeld over evenveel fracties.

Aan deze raadsleden is eerst een (fictieve) casus voorgelegd over de inrichting van een participatieproces. Hiermee werden de deelnemers uitgedaagd om hun wensen en uitgangspunten bij participatie aan te geven. Vervolgens is met hen gesproken over hun ervaringen, inzichten en ambities met betrekking tot burgerparticipatie in Veere.

Uit deze bijeenkomst komt naar voren dat de aanwezige raadsleden de eerder in dit rapport beschreven uitgangspunten van het gemeentelijk beleid in het algemeen delen. Een nuance hierbij is wel dat zij niet tot nauwelijks bekend zijn met het precieze, vastgelegde beleid.

De geraadpleegde raadsleden herkennen dat er in de praktijk wisselende ervaringen zijn met participatieprocessen in de dagelijkse praktijk van Veere. De raadsleden onderschreven het uitgangspunt dat participatie van inwoners en betrokkenen van meerwaarde is voor het gemeentelijk beleid. Vanuit die optiek willen zij ruim baan geven aan dergelijke participatie. Waar mogelijk en relevant dient participatie door de inwoners ondersteund te worden, zowel door de inzet van ambtelijke capaciteit als door financiële tegemoetkoming bij eventuele kosten (zoals bijvoorbeeld het organiseren van een meningspeiling). Enkele deelnemers aan deze discussie stelden dat aan de

---

<sup>9</sup> Zie bijlage C: Deelnemers discussiebijeenkomst

eigen partijstandpunten, zoals bijvoorbeeld verwoord in het verkiezingsprogramma, minder belang kon worden gehecht als uitkomsten van participatieprocessen in een andere richting wezen. Maar alle deelnemers waren het er over eens dat voor iedereen duidelijk zou moeten zijn dat uiteindelijk de gemeenteraad beslist.

Om de uitkomsten van participatieprocessen goed te kunnen wegen, gaven de deelnemers aan het belangrijk te vinden dat zij geïnformeerd werden over het proces zelf en de deelnemers daarvan - zowel in aantallen als wat de representativiteit betreft. De uitkomsten zouden ook, ter voorbereiding op de uiteindelijke beslissing in de raad, gerelateerd moeten worden aan de oorspronkelijke uitgangspunten van het beleid. Ook zou duidelijk moeten worden gemaakt welke wijzigingen plaatsvinden in het beleid als de uitkomsten worden overgenomen, en wat daarvan de consequenties zijn. De informatie die hen bereikt met betrekking tot participatie voldoet hier echter niet altijd aan. De deelnemers gaven aan ook zelf bereid te zijn om zich nader te verdiepen in het gevolgde proces - bijvoorbeeld door gesprekken met participanten -, om zo zelf de uitkomsten beter te kunnen beoordelen.

Deze raadsleden hadden, zoals gezegd, wisselende indrukken over de praktijk van participatie in Veere. Hen bereikten zowel signalen van inwoners die tevreden waren als van ontevreden inwoners. Zij waren er zich van bewust dat sommige inwoners ontevreden waren omdat de uitkomst van een participatieproces hen niet beviel. Maar tegelijkertijd konden ook zij constateren dat de gemeente niet altijd open en transparant had geopereerd, en dat de interactie met de inwoners daardoor te beperkt en eenzijdig was. Enkele raadsleden noemden dat ook zij zagen dat de gemeente soms vooral kwam halen en weinig kwam brengen, daarmee weinig pro-actief was en onvoldoende rekening hield met de opvattingen van participanten.

De wisselende ervaringen waren voor deze raadsleden een indicatie dat het participatiebeleid nog te weinig structuur heeft en te weinig ingebed is in de dagelijkse praktijk. Zij waren bekend met het voornemen van het (vorige) college van B&W om met een nieuwe nota te komen. Zij benadrukten dat ook zij er behoefte aan hebben om op korte termijn goed stil te staan bij de uitgangspunten van het participatiebeleid en de in dat kader te hanteren spelregels.

### **Opvattingen over de raad**

In de context van het onderzoek is daarnaast ook informatie verkregen hoe andere betrokkenen, met name binnen de gemeentelijke organisatie, de positie en het functioneren van de raad ervaren in de context van het participatiebeleid. In dat verband is ter sprake gekomen dat medewerkers van de organisatie constateren dat raadsleden het lastig vinden om de opbrengsten van participatietrajecten mee te nemen in de uiteindelijke besluitvorming. Enerzijds vinden raadsleden dat de uiteindelijke beslissing bij de raad blijft, anderzijds willen zij toch ook recht doen aan de inbreng van participanten.

Vanuit de organisatie is tevens genoemd dat raadsleden in de rol van toehoorder geregeld uitgenodigd worden bij participatiebijeenkomsten. Dat wordt op zich goed gewaardeerd, ook al is het voor raadsleden soms lastig om geen politiek te bedrijven. In sommige gevallen is geconstateerd dat raadsleden toch ook graag hun eigen mening wilden inbrengen. Het goed afspreken van rollen en taken van raadsleden over hun betrokkenheid bij participatiebijeenkomsten, wordt daarom gezien als een verbeterpunt.

### 3.7 Beantwoording deelvragen over de praktijk

In dit hoofdstuk is ingegaan op de praktijk binnen Veere met betrekking tot inspraak, communicatie en participatie. Deze informatie leidt tot de volgende beantwoording van de onderzoeksvragen:

#### Onderzoeksvragen

- |    |   |
|----|---|
| 3. | In hoeverre en hoe wordt het beleid ten aanzien van communicatie, inspraak, en burgerparticipatie in de praktijk uitgevoerd?  |
|    | Binnen de gemeentelijke organisatie is er aandacht voor (het belang van) participatie, communicatie en inspraak bij beleid dat direct relevant is voor betrokkenen in de lokale gemeenschap.  |
| 4. | In hoeverre worden de doelen van het beleid ten aanzien van communicatie, inspraak en burgerparticipatie in de praktijk gerealiseerd?   |
|    | De doelen van het beleid zijn niet concreet geformuleerd. Er kan in dit verband worden vastgesteld dat de inzet van communicatie, inspraak en participatie lang niet altijd tot tevredenheid bij betrokkenen leidt. In dat opzicht is aannemelijk dat de doelen niet worden gerealiseerd. |
| 5. | Hoe verhoudt het beleid ten aanzien van communicatie, inspraak en burgerparticipatie in Veere zich tot de eisen die de omgevingswet aan de gemeente stelt ten aanzien van communicatie, inspraak en burgerparticipatie?   |
|    | Tijdens het onderzoek is te weinig informatie verkregen over de voorbereidingen op de omgevingswet om deze vraag te kunnen beantwoorden.  |
| 6. | Op welke wijze wordt de gemeenteraad betrokken bij communicatie, inspraak en burgerparticipatie in de gemeente Veere?   |
|    | In principe wordt de raad geïnformeerd over communicatie, inspraak en participatie in Veere. Raadsleden zijn van mening dat de informatie die hen bereikt beperkt is.   |
| 7. | Wat zijn de ervaringen vanuit de gemeente, raadsleden en inwoners uit de kernen, stads- en dorpsraden, ondernemers- en andere verenigingen met participatie (en communicatie en inspraak)?  |
|    | Ervaringen zijn wisselend. Binnen de gemeentelijke organisatie wordt overwegend meerwaarde ervaren. Inwoners, ondernemers en verenigingen hebben sterk wisselende ervaringen. Sommigen zijn positief, anderen wezenlijk minder. Ook raadsleden hebben wisselende opvattingen.             |
| 8. | Wat leren we van gemeentelijke evaluaties in het kader van participatie, inspraak en communicatie?  |
|    | Er is niet vastgesteld dat de gemeente ervaringen met participatie, inspraak en communicatie structureel inventariseert. Daarmee ontbreekt een basis om daar van te leren.  |

## 4. Conclusies en aanbevelingen

### 4.1 Toetsing normenkader

Voor de beoordeling van het beleid heeft de rekenkamer bij aanvang van het onderzoek een normenkader opgesteld. Dit kader is in het inleidende hoofdstuk gepresenteerd. In deze paragraaf wordt bij elke norm aangegeven tot welk oordeel de rekenkamercommissie na kennisname van de praktijk in Veere is gekomen.

Vragen	Te hanteren norm	Oordeel
1 en 2 (A)	<ul style="list-style-type: none"> <li>De visie en de doelstellingen op het gebied van participatie, inspraak en communicatie zijn duidelijk en concreet geformuleerd.</li> <li>Het beleid op het gebied van participatie (inclusief inspraak en communicatie) is duidelijk en concreet geformuleerd.</li> </ul>	Negatief
3 en 4 (B)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Taken en verantwoordelijkheden zijn helder beschreven en worden als zodanig uitgevoerd.</li> <li>Procedures zijn helder beschreven en worden als zodanig uitgevoerd.</li> <li>De gemeente maakt duidelijk en motiveert waarom en op welke wijze belanghebbenden worden betrokken bij de beleids- en besluitvorming of uitvoering.</li> <li>De gemeente geeft het betrekken van belanghebbenden bij de beleids- en besluitvorming of uitvoering conform de geldende wet- en regelgeving en beleid vorm.</li> </ul>	Negatief
5 (C)	<ul style="list-style-type: none"> <li>De gemeente betreft haar inwoners bij de invulling en vormgeving van de nieuwe Omgevingswet</li> <li>De gemeente gebruikt ervaringen met participatie uit (recente) verleden bij de invoering van de Omgevingswet.</li> <li>De gemeenteraad is betrokken bij het proces m.b.t. de Omgevingswet.</li> </ul>	Neutraal
6 (D)	<ul style="list-style-type: none"> <li>De gemeente maakt duidelijk en motiveert de verschillende rollen in het beleids- en besluitvormingsproces of de uitvoering en committeert zich hieraan.</li> <li>De rol van de gemeenteraad bij burgerparticipatie is helder en expliciet gemaakt.</li> </ul>	Negatief
7 (E)	<ul style="list-style-type: none"> <li>De betrokkenen uit de gemeentelijke organisatie zijn tevreden over de meerwaarde van de (wijze van) burgerparticipatie.</li> <li>Burgers en bedrijven zijn tevreden over de wijze waarop de participatie heeft plaatsgevonden.</li> <li>Raadsleden zijn tevreden over de wijze waarop participatie heeft plaatsgevonden.</li> </ul>	Negatief
8 (F)	<ul style="list-style-type: none"> <li>De gemeente inventariseert de ervaringen met participatie, en verbindt hier actief leer- en verbeterpunten aan.</li> </ul>	Negatief

Op vrijwel alle onderdelen komt de rekenkamer tot een negatief oordeel. Ter nadere toelichting spreekt het vrijwel voor zich dat bij het ontbreken van een duidelijke visie en beleid (de normen onder A), er geen sprake kan zijn van duidelijk aanwijsbare taken, verantwoordelijkheden en procedures (de normen onder B). Wel dient hierbij te worden opgemerkt, dat het belang van betrokken inwoners en organisaties wordt onderkend en kernambtenaren en -wethouders in die geest ook activiteiten ondernemen.

In de context van de totstandkoming van de Omgevingsvisie heeft de gemeente ook inwoners betrokken bij de voorbereidingen op de Omgevingswet. Deze ervaringen kunnen daar voor worden benut. Ook de gemeenteraad is hierover geïnformeerd. Tegelijkertijd is een expliciete verbinding tussen deze ervaringen en de voorbereidingen op de Omgevingswet niet aangetroffen. Vandaar dat de normen onder C. het oordeel 'neutraal' krijgen.

De rekenkamer heeft met medewerkers van de organisatie gesproken die tevreden zijn over de meerwaarde van burgerparticipatie. Tegelijkertijd geldt dat veel burgers en bedrijven ontevreden zijn, terwijl in het kader van het onderzoek gesproken is met raadsleden die evenmin tevreden zijn. Vandaar dat de normen onder E. toch uiteindelijk tot een negatief oordeel leiden. Als laatste geldt dat de rekenkamer niet heeft kunnen vaststellen dat de gemeente structureel ervaringen met participatie inventariseert, om daar leer- en verbeterpunten uit af te leiden (F).

## 4.2 Conclusie

De Rekenkamercommissie heeft onderstaande als centrale vraagstelling geformuleerd:

***Wat is het beleid ten aanzien van communicatie, inspraak en burgerparticipatie van de gemeente Veere, in hoeverre is dit beleid doelmatig en doeltreffend en hoe verhoudt dit beleid zich tot de eisen die de Omgevingswet aan de gemeente stelt ten aanzien van communicatie, inspraak en burgerparticipatie?***

Het is relevant om in de context van de beantwoording van deze vraag doelmatigheid en doeltreffendheid te duiden. Met doelmatigheid bedoelen we het maken van een bewuste afweging in de mate waarin participatie wordt ingezet binnen een traject, bijvoorbeeld aan de hand van de treden van de participatieladder. Met doeltreffendheid wordt bedoeld de mate waarin het doel van het beleid bereikt wordt, namelijk in hoeverre inwoners en ondernemers (naar tevredenheid) de gelegenheid krijgen invloed uit te oefenen op de invulling van beleid.

De beantwoording van de onderzoeksvragen in de voorgaande hoofdstukken in combinatie met het normenkader leidt tot de volgende inhoudelijke conclusie met betrekking tot het beleid:

Binnen de organisatie van de gemeente Veere is het besef aanwezig dat het belangrijk is om inwoners te betrekken bij beleid dat hen direct raakt. Deze houding uit zich in procedures en werkwijzen waarbij bewoners in de gelegenheid worden gesteld hun meningen en opvattingen over de voornemens van de gemeente kenbaar te maken. Zowel ambtelijk medewerkers als bestuurders hechten hier belang aan en geven er invulling aan.

Bij dit op zichzelf positieve uitgangspunt zijn echter wel de nodige kanttekeningen te plaatsen. Zo heeft de rekenkamer geconstateerd dat dit beleid in 2013 voor de laatste keer is vastgelegd, in een nota die primair over het Communicatiebeleid van de gemeente gaat. De passages in deze nota die betrekking hebben op participatie zijn vrij algemeen geformuleerd; gesteld wordt dat participatie 'zo vaak als mogelijk en zo vaak als wenselijk' zou moeten plaatsvinden. Van het bestaan en de inhoud van deze nota zijn weinigen binnen de organisatie zich bewust. Voornemens van de gemeente om het beleid te actualiseren zijn, ondanks concrete toezeggingen, niet gerealiseerd. Dit voornemen is in zoverre urgent omdat in de aankomende Omgevingswet onder meer wordt gesteld dat gemeenten hun participatiebeleid op de ambities in die wet moeten aanpassen.

Medewerkers van de organisatie handelen allen in de praktijk vanuit het gedeelde uitgangspunt dat het faciliteren van betrokkenheid van inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisatie niet alleen nodig is, maar ook meerwaarde heeft. Zij hebben de ruimte om daar naar eigen inzicht invulling aan te geven. Medewerkers van de afdeling communicatie stellen dat zij beschikken over de nodige expertise en ervaring, die benut kan worden bij participatieve processen. In de praktijk wordt daar echter niet altijd gebruik van gemaakt. Daarvoor zijn verschillende oorzaken. Medewerkers voelen zich zwaar belast, zodat ze weinig ruimte ervaren om onderling contacten te leggen. De organisatie heeft te maken (gehad) met een, zo wordt gevoeld, groot verloop en uitval van mensen en een aantal wijzigingen in managementstructuur. Het feit dat gedurende twee jaar Corona veel medewerkers vanuit huis werkten, was evenmin bevorderlijk voor de onderlinge, informele contacten. Maar er kan toch ook worden geconstateerd dat er weinig sprake is van sturing op participatieve processen.

Al met al leidt dit niet alleen tot verschillen in de invulling van participatieve processen, het betekent ook dat participanten lang niet altijd weten wat zij kunnen verwachten, binnen welke randvoorwaarden hun betrokkenheid plaatsvindt en wat er met hun inbreng zal worden gedaan. Veel participanten zijn teleurgesteld geraakt over de ervaren participatieve processen en de opbrengsten daarvan. Hun beeld van de gemeente is gedurende de participatie eerder negatiever geworden. Sommigen noemen dat de participatie alleen was bedoeld om beslissingen 'er door te drukken' of dat er niets met hun opvattingen is gedaan. In de praktijk leidt het beleid rond inspraak en communicatie ook niet tot tevredenheid bij inwoners. Zij hebben het idee dat of niet over voornemens en besluiten te worden geïnformeerd en wanneer zij inspreken is hen onduidelijk waar hun inbreng toe leidt.

Naast concrete participatieve trajecten is er in Veere sprake van kernenbeleid, om de band tussen de gemeente en inwoners van de vele dorpen en steden binnen de gemeente te versterken. In het onderzoek zijn de grondslag, de uitgangspunten en de ambities niet duidelijk geworden. Ook hiervoor geldt dat vanuit de organisatie op verschillende wijzen invulling wordt gegeven aan dit beleid, maar over het algemeen is het beeld bij betrokkenen in de dorpsraden positief.

Volgens de uitgangspunten in de nota Communicatiebeleid kan de raad aan het begin van een beleidstraject of project het gewenste niveau van interactie en participatie bepalen en wordt de raad geïnformeerd over participatie en de uitkomsten daarvan. Tevens is vastgelegd dat uiteindelijk de raad beslist. Ook voor raadsleden geldt dat zij nauwelijks nog bekend zijn met deze nota uit 2013, maar in de praktijk er wel naar handelen. Raadsleden stellen niet altijd te weten of zij volledig zijn geïnformeerd over de gang van zaken bij participatietrajecten. Hun is bekend dat er in de lokale gemeenschap regelmatig ontevredenheid bestaat over de invulling en opbrengsten van participatie. Vanuit die optiek hebben zij er behoefte aan om de uitgangspunten en ambities aan te scherpen en in dat verband ook concrete afspraken te maken over de wijze waarop de raad betrokken wordt bij concrete participatietrajecten. Aan de andere kant is uit casussen of interviews niet gebleken dat de raad gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om zelf uitspraken te doen of beslissingen te nemen over het gewenste niveau van interactie en participatie van beleidstrajecten en projecten.

Gezien de wankelende basis van het beleid, het is verouderd en fragmentarisch, en de veelzijdige en niet altijd als positief ervaren praktijk, kan het beleid niet als doelmatig en doeltreffend worden beoordeeld. Er is daarnaast geen expliciete verbinding tussen ervaringen met participatie en de voorbereidingen op de Omgevingswet. Er is dus voor Veere veel werk aan de winkel. Dit vertaalt zich in de volgende aanbevelingen aan het college van B&W.



## 4.3 Aanbevelingen

Het voorgaande leidt tot de volgende aanbevelingen:

**1. Actualiseer het beleid met betrekking tot communicatie, inspraak en participatie. Neem daarbij ook de vereisten mee zoals die in Omgevingswet zijn opgenomen.**

Het huidige beleid is verouderd en toe aan vernieuwing. Zorg ervoor dat in nieuw beleid de visie en de doelstellingen op het gebied van participatie, inspraak en communicatie duidelijk en concreet geformuleerd zijn. Ook het beleid zelf moet helder geformuleerd zijn, zodat dat medewerkers weten wat de kaders zijn waarbinnen zij kunnen acteren en inwoners en ondernemers weten wat zij van de gemeente kunnen verwachten. Maak duidelijk in het beleid of motiveer bij de uitvoering waarom en op welke wijze belanghebbenden worden betrokken bij de beleids- en besluitvorming of uitvoering. Het is daarbij aan de raad zelf, om af te wegen hoe actief de raad haar kaderstellende rol wenst in te vullen.

**2. Alleen het vastleggen van beleid is niet voldoende. Zorg er voor dat kennis en ervaringen binnen de organisatie worden gedeeld. Investeer in een cultuur waarin het bevorderen van inbreng vanuit de gemeenschap vanzelfsprekend is. Let er op dat medewerkers van de gemeente handelen vanuit een gedeelde en vergelijkbare visie en bijbehorende ambities.**

Door het benadrukken van het belang van participatie en te investeren in het delen van ervaringen over en met participatie kan worden gewerkt aan een cultuur waarin inwoners en ondernemers (meer) worden betrokken. Het betrekken van medewerkers vanuit diverse disciplines bij het opstellen van het beleid kan bijdragen aan draagvlak voor het beleid. Vertaal een duidelijke visie in ambities en werk deze uit in taken, verantwoordelijkheden en procedures. Gebruik hiervoor de kennis van medewerkers en evalueer het beleid en participatietrajecten regelmatig.

**3. Evalueer het huidige kernenbeleid. Maak gebruik van de opbrengsten om dit beleid aan te scherpen, met name daar waar het rol, verantwoordelijkheid en randvoorwaarden van de kernambtenaren betreft.**

In huidige kernenbeleid wordt de kernambtenaar niet genoemd. Door duidelijkheid te scheppen over deze rol en de bijbehorende verantwoordelijkheden weten stads- en dorpsraden op een eenduidige manier wat zij kunnen verwachten. De kernambtenaren hebben kennis van en ervaring met hun gebied. Maak van deze kennis gebruik, in de uitvoering en in de voorbereiding van nieuw beleid.

**4. Besteed bij het actualiseren van het beleid aandacht aan de rol, positie en verantwoordelijkheid van de raad en het college, en zorg er voor dat de raad goed wordt geïnformeerd over voorgenomen en lopende participatietrajecten.**

Maak duidelijk en motiveer de verschillende rollen in participatietrajecten, wanneer en waarover wordt de raad geïnformeerd of gevraagd om een besluit. Het draagt bij aan de eenduidigheid van het beleid wanneer de raad haar eigen wensen ten aanzien van participatie duidelijk maakt. In diezelfde lijn is het van belang, dat als de raad specifieke wensen ten aanzien van participatie met betrekking tot bepaalde specifieke participatietrajecten heeft, de raad zich daar ook voorafgaand aan die trajecten over uitsprekt.

## Bijlage A Geïnterviewde personen

Naam	Rol
Peter Brakman	Gemeentesecretaris
Stefan Willemsen	Projectleider MFA Westkapelle
Sjoerd van Andel	Communicatiemedewerker (ondertussen niet meer werkzaam in Veere)
Astrid Piersma	Griffier
Hiels Oving	Projectleider omgevingsvisie
Floris Visser	Projectleider invoeren betaald parkeren
Leon van Belzen	Parkeerregisseur
Martijn de Kok	Afdelingshoofd Maatschappelijke Ontwikkeling
Paul Hopmans	Strategisch adviseur Maatschappelijke Ontwikkeling
Jacco Paardekooper	Afdelingshoofd Ruimtelijke Ordening
Rob van der Zwaag	Burgemeester
Geert Ridderbos	Afdelingshoofd Bedrijfsvoering
Samira Sabri	Strategisch communicatieadviseur

## Bijlage B Bestudeerde documentatie

Documentnaam	Jaar
Statuten dorps- en stadsraden	Divers
Verordening burgerinitiatief Veere	2003
Overleg en bijdrageregeling stads- en dorpsraden Veere	2007
Inspraakverordening gemeente Veere	2010
Communicatienota	2013
Startnota omgevingsvisie Veere 2047	2019
Veere, samen verder! Hoofdlijnenprogramma 2020-2022	2020
Van Waarde in Veere- Hoofdlijnen participatietraject omgevingsvisie	2020
Plan van Aanpak Participatienota Veere	2021
Evaluatie parkeerbeleid	2021
Resultaten draagvlakmeting Westkapelle	2021



## Bijlage C      Deelnemers discussiebijeenkomst

Fractie	Deelnemer
D66	Jacob van Maldegem
PvdA/GroenLinks	Peter Blom
VVD	Ad van Broekhoven
SGP/Christen Unie	Sander Jacobse