

besluitvorming en burgerparticipatie rondom het jongerencentrum

1 inleiding

1-1 aanleiding

Rond de eeuwwisseling valt in Barendrecht het besluit om een jongerencentrum te bouwen.¹ Tot op heden is het jongerencentrum niet gerealiseerd. De realisatie ervan laat echter jaren en jaren op zich wachten. Zo constateert de raad in de zomer van 2008 dat er beleidsmatig is vastgelegd, zowel in de notitie 'Ruimte voor Jongeren' als in het collegeprogramma, dat er een jongerencentrum moet komen. Dit doet zij in een motie waarin zij aangeeft: 'verder uitstel of vertraging van de realisatie van een definitief jongerencentrum niet gewenst is'.² Het college wordt opgedragen om een definitieve voorkeur uit te spreken voor een locatie voor een jongerencentrum op basis van een uit te voeren ruimtelijk onderzoek. In maart 2009 constateren verschillende partijen uit de raad in een motie dat er 'tot op heden geen jongerencentrum binnen Barendrecht is gerealiseerd' ondanks dat er 'al bijna een decennium unaniem politiek draagvlak is voor goede faciliteiten voor jongeren, met als belangrijkste doel een jongerencentrum'.³ Dit traject rondom het dossier 'jongerencentrum' is de belangrijkste aanleiding voor dit rekenkameronderzoek. Het onderzoek zal zich richten op het besluitvormingstraject en de factoren van invloed zijn geweest op de lange duur van dit traject en met name de burgerparticipatie.

In december 2011 is eindelijk het besluit gevallen om het jongerencentrum te realiseren in de nog te bouwen multifunctionele accommodatie (MFA) in de wijk Lagewei. Een eerdere keuze voor de locatie Voordijk is uiteindelijk niet doorgegaan.⁴ Protesten van bewoners hebben hierbij een grote rol gespeeld. Burgerparticipatie is – in verschillende vormen – altijd een factor geweest in het dossier 'jongerencentrum'. Er zal in dit onderzoek dan ook nadrukkelijk aandacht zijn voor de rol en de kwaliteit van de (organisatie van) burgerparticipatie in het proces.

1-2 leeswijzer

In deze onderzoeksopzet wordt eerst kort ingegaan op de context rond het jongerencentrum. Daarvoor wordt een korte indruk gegeven van het jeugdbeleid in Barendrecht, de middelen die beschikbaar zijn voor het jongerencentrum, de uiteindelijke locatiekeuze en de rol van burgerparticipatie in het proces. Er wordt besloten met het duiden van de bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheid. Vervolgens wordt de probleemstelling van het onderzoek geformuleerd, deze bestaat uit de doelstelling en vraagstelling. Dan wordt ingegaan op de afbakening van het onderzoek en de onderzoeksaanpak. Bij de onderzoeksaanpak zal ook een kader voor de normen worden gepresenteerd. De opzet sluit af met een overzicht van de organisatie en planning van het onderzoek.

¹ De precieze start van het dossier Jongerencentrum is bij het schrijven van deze onderzoeksopzet nog niet precies bekend, wel is duidelijk dat het dossier al meer dan 10 jaar loopt.

² 30 juni 2008, motie jongerencentrum Barendrecht.

³ 2 maart 2009, motie jeugd in Barendrecht.

⁴ Het traject om te komen tot de locatie Voordijk heeft gelopen van de eerste helft van 2008 tot begin 2010.

2 jongerencentrum Barendrecht

2-1 jeugdbeleid

ruimte voor jongeren

De gemeente Barendrecht heeft het jeugdbeleid al sinds lange tijd benoemd tot één van haar prioriteiten. Dit is mede ingegeven door het feit dat een groot deel van de inwoners jong is. In het navolgende wordt het jeugdbeleid van de gemeente beschreven, met bijzondere aandacht voor de realisatie van een jongerencentrum in het beleid.

De notitie 'Ruimte voor jongeren' is in juni 2008 vastgesteld door de gemeenteraad. In dit beleidsstuk wordt de visie op het jeugdbeleid uiteengezet. In de inleiding is te lezen dat het collegeprogramma aankondigt veel aandacht te zullen besteden aan de jeugd. Circa een derde van de Barendrechtse bevolking is namelijk jonger dan 23 jaar. Eén van de speerpunten daarbij is het realiseren van een jongerenvoorziening. Breder wordt er ook gekeken naar de totale 'ruimte' voor jongeren met als centrale vraag 'waar kunnen jongeren elkaar ontmoeten?'. De gemeente spreekt zich uit te willen zorgen voor een prettige en stimulerende omgeving om in op te groeien. Voor oudere kinderen zijn er minder mogelijkheden en daar wordt in de notitie verder op ingegaan. Het gaat dan om de doelgroep 12-18 jaar.

Het jeugdbeleid is verdeeld over drie hoofdlijnen:

1. Gezond en veilig opgroeien: onder andere sport en spel en Centrum voor Jeugd en Gezin.
2. Leren voor het leven: bijvoorbeeld kinderopvang, onderwijs en brede school.
3. Participeren: zoals een jongerenplatform en jongerencentrum.

De gemeente acht zichzelf verantwoordelijk zorg te dragen voor de voorwaarden, in de openbare ruimte, voor jongeren om volwassen te worden. In de notitie is aangegeven dat het realiseren van een definitief jongerencentrum nog even op zich laat wachten, namelijk 3 jaar. En dat er ook gewerkt gaat worden aan het realiseren van een tijdelijke jongerenvoorziening. De realisatie van een tijdelijk jongerencentrum aan de Botter in noodlokalen die daar al stonden is begin 2009 niet doorgegaan. De betrokken bewonersorganisatie heeft dat middels een juridische procedure over de bouwvergunning en welstandstoets bereikt. De bewoners hebben met succes geprocedeerd want de bouwvergunning voldeed niet aan de wettelijke vereisten en ook voldeden de lokalen niet aan de welstandstoets. Een tijdelijk jongerencentrum is uiteindelijk niet gerealiseerd.

collegeprogramma's

Politiek-bestuurlijk heeft de realisatie van een jongerencentrum ook herhaaldelijk prioriteit gekregen in het collegeprogramma. In het collegeprogramma van 2006-2010 is de doelstelling 'ondersteunen en faciliteren van ontwikkelingsmogelijkheden voor jongeren, gericht op de vraag' opgenomen. De realisatie van het jongerencentrum is daarbij een concrete actie die in het 4^e kwartaal van 2007 gerealiseerd had moeten zijn. De bijbehorende prestatie-indicator is 200 bezoekende jongeren per week. In het collegeprogramma van 2010-2014 keert het realiseren van een jongerencentrum terug bij het collegedoel ten aanzien van het jeugdbeleid: 'het jeugdbeleid en

activiteiten worden opgesteld/georganiseerd voor, door en vooral met jongeren. dit bereiken we o.a. door het opzetten van een jongerencentrum (operationeel in 2014).'

Het realiseren van een jongerencentrum is een belangrijk instrument voor het jeugdbeleid in Barendrecht. Het moet een bijdrage leveren aan de beleidsdoelen die de gemeente heeft voor de jeugd. Zolang het jongerencentrum er niet is, kan het deze functie in het beleid niet vervullen. In het onderzoek zal ook aandacht worden besteed aan de consistentie tussen de beleidsambitie van de gemeente en de functie van het jongerencentrum daarin.

2-2 financiën

Voor de realisatie en exploitatie van een jongerencentrum moeten middelen beschikbaar zijn. Het gaat dan zowel om een investering voor het gebouw zelf als de exploitatie nadien. De rekenkamer zal inzicht verschaffen in de ontwikkeling van de beschikbare middelen voor het jongerencentrum. Omdat het dossier jongerencentrum al langer loopt kunnen de beschikbare middelen, ook met het oog op de economische crisis, zijn bijgesteld.

2-3 uiteindelijke locatiekeuze jongerencentrum

Ondanks dat het realiseren van een jongerencentrum herhaaldelijk in het collegeprogramma is opgenomen en dat de raad meerdere keren heeft aangegeven dat uitstel niet langer acceptabel is, is er momenteel geen jongerencentrum in Barendrecht.

Op 6 december 2011 heeft de commissie Samenleving een advies uitgebracht over de locatiekeuze. In dit advies staat dat alle fracties hun standpunt tot voor de raadsvergadering voor behouden t.a.v. het voorstel voor de locatie MFA Lagewei. Behoudens Groen Links vinden wel alle fracties het voorstel behandelingsrijp voor de raadsvergadering. Voor de raadsvergadering zal de wethouder nog een overzicht maken van de bij de gemeente bekende overlastsituaties in Lagewei en de daarop genomen maatregelen.

Dit laatste is gebeurd. In de raadsvergadering wordt uiteindelijk besloten - met 15 stemmen voor en 13 tegen - voor de locatie Lagewei. Door VVD, PvdA en D66 is nog een amendement ingediend m.b.t. het Programma van Eisen (PvE 2010). Er dient een heroverweging plaats te vinden op o.a. de navolgende punten: alcoholbeleid, participatie van belanghebbenden, openingstijden en bereikbaarheid. Deze heroverweging moet het risico van potentiële ondraaglijke overlast, specifiek toegewezen op de wijk Lagewei, wegnemen en uiterlijk december 2012 door de gemeenteraad worden vastgesteld. Een door CDA, ChristenUnie/SGP en GroenLinks ingediend amendement om te kiezen voor de locatie LOC Dierensteinweg haalde geen meerderheid van stemmen.

2-4 burgerparticipatie

Uit het vooronderzoek is gebleken dat er ten minste één door de politiek aangewezen locatie voor het jongerencentrum uiteindelijk toch is afgevallen. Het gaat hier om de in de aanleiding genoemde locatie Voordijk. De belangrijkste reden voor het toch afwijzen van de locatie was de ontevredenheid en protesten van omwonende burgers. Ook is in het verleden een andere locatie aan de Carnisseweg door de raad uitgesloten omdat er toezeggingen zijn gedaan aan bewoners. De rekenkamer heeft daarmee voldoende aanwijzingen om aan te nemen dat burgerparticipatie op verschillende

momenten in het proces een belangrijke factor is geweest. Om die reden zal de organisatie en uitvoering van burgerparticipatie een centrale plaats innemen in het onderzoek.

Burgerparticipatie kent vele vormen. Voor een definitie sluit de rekenkamer aan bij die gehanteerd door de Nationale ombudsman: 'burgerparticipatie is het betrekken van burgers in het algemeen of belanghebbenden in het bijzonder bij gemeentelijk beleid'.⁵ De opvattingen van de Nationale ombudsman zullen ook worden gebruikt als het gaat om het beoordelen van burgerparticipatie in Barendrecht. De overkoepelende term die de ombudsman gebruikt om de overheid te beoordelen op haar gedrag is 'behoorlijkheid'. Hoe de rekenkamer deze norm zal toepassen komt meer uitgebreid aan bod in paragraaf 5-1 'normen'. Hieronder wordt kort toegelicht hoe burgerparticipatie kan worden geoperationaliseerd.

Een veel gebruikte indeling voor de verschillende vormen van burgerparticipatie is:

- mee beslissen
- coproduceren
- adviseren
- raadplegen
- informeren⁶

De betrokkenheid van burgers is het grootst bij mee beslissen en het kleinst bij informeren. De burger wordt dan alleen geïnformeerd bijvoorbeeld actief door de gemeente of door zelf informatie tot zich te nemen. De gemeente kan burgers zelf benaderen om te participeren maar burgers kunnen hier ook zelf het initiatief toe nemen.

De komst en de bepaling van de locatie van een jongerencentrum in een gemeente gaat meestal niet zonder slag of stoot. Betrokkenen en omwonenden vrezen voor overlast. Het NIMBY-effect⁷ is een factor die draagvlak in de weg staat en om rekening mee te houden bij het maken, implementeren en uitvoeren van plannen. Het is daarom van belang burgerparticipatie zo te faciliteren en organiseren dat het leidt tot een breed gedragen uitkomst van het proces. Er kleven namelijk wel risico's aan (niet goed georganiseerde) burgerparticipatie; het kan contraproductief werken en tot ongewenste effecten leiden. Daarom zal ook de effectiviteit van burgerparticipatie worden beoordeeld in het onderzoek.

2-5 bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheid

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het jeugdbeleid ligt bij wethouder S.J.A. ter Borg. In de gemeenteraad wordt het jeugdbeleid en de voortgang op het dossier 'jongerencentrum' altijd vooraf besproken in de adviserende raadscommissie Samenleving.

⁵ De Nationale ombudsman 'we gooien het de inspraak in – een onderzoek naar de uitgangspunten voor behoorlijke burgerparticipatie', 17 september 2009.

⁶ Deze indeling is gebaseerd op de door S.R. Arnstein ontworpen participatieladder en wordt veel gebruikt.

⁷ NIMBY staat voor *Not In My Backyard* een term die wordt gebruikt in de ruimtelijke ordening om aan te duiden dat mensen wel gebruik willen maken of het belang inzien van voorzieningen maar daar niet de hinder van willen ondervinden.

De ambtelijke verantwoordelijkheid voor het jeugdbeleid ligt bij de afdeling Beleid. Voor het laatste locatieonderzoek ligt deze verantwoordelijkheid bij het Bureau Projecten van de gemeente, evenals voor de implementatie en de uitvoering van het beleid.

3 probleemstelling

3-1 doelstelling

Voor het onderzoek zijn de volgende doelstellingen geformuleerd:

- een reconstructie maken van het besluitvormingsproces rond de randvoorwaarden⁸ en de locatiekeuze voor een jongerencentrum en verklaren waarom dit is vertraagd;
- een oordeel geven over de behoorlijkheid en effectiviteit van de burgerparticipatie rondom het te realiseren jongerencentrum;
- aan de hand van de reconstructie en het oordeel over de burgerparticipatie conclusies trekken en aanbevelingen doen over het besluitvormingsproces en de wijze van burgerparticipatie.

3-2 vraagstelling

Voor het onderzoek zijn de volgende centrale vraag en deelvragen geformuleerd:

centrale vraag

Waarom is het besluitvormingsproces rond de randvoorwaarden locatiekeuze voor een jongerencentrum in Barendrecht vertraagd en is de burgerparticipatie behoorlijk en effectief verlopen?

deelvragen

1. Wat is het jeugdbeleid van de gemeente Barendrecht en hoe heeft het financiële beeld rond het jongerencentrum zich ontwikkeld?
2. Hoe is het besluitvormingsproces rond de locatiekeuze en de randvoorwaarden voor het jongerencentrum verlopen?
3. Welke factoren hebben ervoor gezorgd dat het besluitvormingsproces rondom een jongerencentrum is vertraagd?
4. Op welke wijze en welk moment zijn burgers betrokken bij het opstellen van de randvoorwaarden en locatiekeuze voor het jongerencentrum?
5. Is de burgerparticipatie behoorlijk en effectief verlopen?

4 afbakening

De rekenkamer zal het besluitvormingsproces vanaf het eerste besluit om een jongerencentrum te realiseren reconstrueren en beschrijven. Deze beschrijving zal niet over de gehele periode even gedetailleerd zijn. Daar waar nodig worden accenten gelegd. Op basis van de reconstructie zal een keuze worden gemaakt voor de te onderzoeken participatietrajecten, welke meer diepgaand zullen worden onderzocht.

⁸ Daar waar 'randvoorwaarden' staat wordt ten minste het Programma van Eisen bedoeld. Er is waarschijnlijk sprake van meerdere Programma's van Eisen door de tijd heen en het kan zijn dat er (impliciet) ook andere eisen gesteld zijn, daarom gebruikt de rekenkamer hier de term 'randvoorwaarden'.

De huidige stand van zaken is dat het jongerencentrum nog niet is gerealiseerd. Op het moment van schrijven van deze opzet is een participatietraject gaande om het PvE 2010 te herijken op een aantal punten. Het herijkte PvE 2010 wordt ultimo december 2012 behandeld in de raad. Het onderzoek van de rekenkamer zal zich uitstrekken tot deze meest recente ontwikkelingen. De rekenkamer zal daarbij zorgvuldig omgaan met het onderzoeken van en oordelen over het huidige participatietraject. Het ligt in de verwachting dat dit wel in opzet beoordeeld kan worden maar in de uitvoering niet.

5 onderzoeksaanpak

5-1 normen: behoorlijkheid en effectiviteit

In het onderzoek zal de rekenkamer normen hanteren ter beoordeling van enerzijds de 'behoorlijkheid' en anderzijds de 'effectiviteit' van burgerparticipatie rondom het jongerencentrum in Barendrecht. De rekenkamer zal deze normen tijdens het onderzoek verder uitwerken en een bijpassend normenkader ontwikkelen.

Voor de normen baseert de rekenkamer zich op wet- en regelgeving en eigen beleid van de gemeenteraad en het college van B en W van Barendrecht met betrekking tot burgerparticipatie. Verder zal de rekenkamer normen toepassen die voortvloeien uit professionele opvattingen. De rekenkamer heeft reeds een selectie gemaakt van relevante richtlijnen en onderzoeken op het gebied van burgerparticipatie. Zo heeft de Nationale ombudsman op basis van het onderzoek 'we gooien het de inspraak in – een onderzoek naar de uitgangspunten voor behoorlijke burgerparticipatie', spelregels voor behoorlijke burgerparticipatie opgesteld. De stichting ProDemos heeft een afwegingskader voor burgerparticipatie uitgebracht welke als richtlijn kan dienen wanneer burgerparticipatie wordt overwogen en ingezet. De Rijksoverheid heeft ook een eigen centrum voor publieksparticipatie waar kennis en expertise op dit gebied wordt verzameld en verspreid.

5-2 methoden

documentenonderzoek

Voor het onderzoek zullen verschillende documenten geraadpleegd worden. Hierbij valt te denken aan:

- wet- en regelgeving;
- raads(commis­sie)-, college- en stafverslagen;
- moties, amendementen, raads- en collegebesluiten;
- verslaglegging van ambtelijke en publieke overleggen inzake beleid en uitvoering;
- locatieonderzoeken;
- communicatie(plannen) inzake het jongerencentrum;
- documenten en verslagen met betrekking tot participatietrajecten;
- mediaberichten (ingezonden brieven, aankondigingen gemeente, etc.);
- overige relevante ambtelijke en niet-ambtelijke stukken;
- vakliteratuur en onderzoeksrapporten.

interviews

Naast het documentenonderzoek zullen gesprekken met betrokkenen worden gevoerd. Het ligt in de verwachting dat worden geïnterviewd:

- de verantwoordelijk wethouder;
- ambtenaren, betrokken bij beleid, implementatie en uitvoering;

- raadsleden;
- eventueel andere betrokkenen en/of deskundigen.

burgerperspectief

Om een oordeel te kunnen vellen over de behoorlijkheid en effectiviteit van de burgerparticipatie is het van belang te onderzoeken hoe en wanneer burgers/ belanghebbenden zijn betrokken en hoe zij het participatietraject hebben ervaren en beoordelen. Dit zal de rekenkamer mede doen door ook burgers te spreken voor het onderzoek. Te denken valt aan een vertegenwoordiging van bewonersverenigingen, jongeren(vertegenwoordigers), insprekers in de raad of individuele burgers die duidelijk hun stem hebben laten horen. De rekenkamer benadrukt dat zij in al haar contacten zorgvuldigheid en transparantie betracht.

6 organisatie en planning

6-1 organisatie

Het onderzoek zal worden uitgevoerd door:

- Shona Dickson, onderzoeker en projectleider
- Rutger Smit, onderzoeker

6-2 planning en procedure

In de zomer van 2012 is de rekenkamer begonnen met het uitvoeren van een vooronderzoek en het opstellen van een onderzoeksopzet. De uitvoering van het onderzoek start in september. De bevindingen uit het onderzoek worden in een conceptnota vastgelegd. De rekenkamer stelt de gemeente in de gelegenheid op deze bevindingen te reageren door de conceptnota van bevindingen voor ambtelijk wederhoor aan te bieden. Na verwerking van de ambtelijke reacties stelt de rekenkamer een bestuurlijke conceptnota op. Daarin presenteert de rekenkamer de voornaamste conclusies van het onderzoek. Ook kan zij daarin aanbevelingen opnemen. De bestuurlijke conceptnota zal, met de nota van bevindingen als bijlage, voor wederhoor aan het college worden voorgelegd. De reactie van het college wordt, samen met het nawoord van de rekenkamer daarbij, in de definitieve bestuurlijke nota opgenomen. De bestuurlijke nota en de nota van bevindingen vormen samen het rekenkamerrapport. Dit zal aan de raad worden aangeboden. Deze aanbieding staat gepland voor het voorjaar 2013.