REKENKAMER BREDA

JAARVERSLAG 2021

Rekenkamer Breda

2022

‘Jaarverslag 2021 Rekenkamer Breda’, maart 2022

Rekenkamer Breda
Contact: Dr. Juliët Wiggers 076-5294686 of e-mail ja.wiggers@breda.nl
Leden: mr. Angelique van Erp en drs. Han Wieringa

Maart 2022

Jaarverslag 2021 Rekenkamer Breda

Voorwoord

Voor u ligt het Jaarverslag 2021 van de Rekenkamer Breda. Het was een bewogen jaar voor de Rekenkamer. Naast corona, hebben vooral ook de gebeurtenissen die leidden tot het opstappen van onze voorzitter, Hans Verdellen, een grote impact gehad. Dit laatste zal ook in 2022 nog doorwerking hebben. We hopen dat Raad en Rekenkamer vanaf 2022 weer in wederzijds vertrouwen kunnen samenwerken.

Het was een jaar waarin wij als Rekenkamer naast een grote productie van rekenkamerrapporten ook een reflectie op ons eigen functioneren hebben afgerond. Op basis van een bouwdocument hebben wij enerzijds gekeken hoe wij ons eigen functioneren kunnen verbeteren. Anderzijds hebben we verkend hoe de Raad effectiever gebruik kan maken van de Rekenkamer en onze rapporten. Dit document is met de raad gedeeld, maar niet inhoudelijk besproken. Helaas heeft dit reflectieproces niet kunnen verhinderen dat eind 2021 een patstelling is ontstaan in de verhoudingen en de voorzitter opstapte. Begin 2022 heeft de Rekenkamer overlegd met de raad om de relatie weer te verbeteren en is een werkdocument opgesteld.

Verder is een belangrijk zorgpunt van de Rekenkamer het verzamelen van data, monitoren van beleid en het paraat hebben van die informatie door de gemeente. Dit heeft de Rekenkamer al vaker gemeld en is ook expliciet benoemd in het reflectiedocument. Eigenlijk geldt voor elk onderzoeksthema dat wij willen starten dat veel aanlooptijd nodig is om basale informatie te verzamelen. Wij ervaren grote bereidheid van de ambtelijke organisatie om hierin mee te werken. Echter de effectiviteit van ons onderzoek zou groter kunnen zijn als basale informatie beter beschikbaar is. Wat ons betreft is dit voor zowel de Raad, als het College als de Rekenkamer een speerpunt in 2022, maar mogelijk zelfs voor de gehele nieuwe bestuursperiode.

Het was ook een jaar waarin wij weer vooral digitaal hebben gewerkt en waarin dus ook het contact met de raad vooral digitaal was. Dat was van beide kanten niet gemakkelijk. Korte lijnen, een goede verhouding en een goede communicatie met de raad (en het college) zijn uitermate belangrijk voor de Rekenkamer. De fysieke afstand en dat de communicatie hier en daar stokt(e), maakt het werk voor een Rekenkamer niet gemakkelijker.

Het afgelopen jaar heeft de Rekenkamer Breda 4 onderzoeken gepubliceerd, 1 onderzoek nagenoeg afgerond en het reflectietraject afgerond:

1. Onderzoek naar segregatie afgerond (‘Segregatie in Breda’, Rekenkamer Breda, maart 2021).
2. Onderzoek naar de inzet van coronasteunmaatregelen afgerond (‘Lokale steun in crisis’, Rekenkamers van Arnhem, Breda, Tilburg en de rkc Oss, april 2021).
3. Rekenkamerbrief over het gemeentelijke jaarverslag uitgebracht (Rekenkamerbrief over het gemeentelijke Jaarverslag 2020, juni 2021).
4. Reflectietraject Rekenkamer afgerond (‘Bouwdocument voor de toekomst’, juni 2021).
5. Onderzoek naar de ombouw van kantoren naar woningen in Breda verricht (Rekenkamer Breda, ‘Ombouw kantoren naar woningen in Breda in de periode 2011-juni 2021’, okt. 2021).
6. Meegedaan aan een landelijk onderzoek naar de uitvoering van de Wet op de Openbaarheid van Bestuur (WOB). Eindrapport verwacht begin 2022.

Onze dank gaat uit naar de ambtelijke organisatie voor de prettige samenwerking en vooral ook voor de ambtelijke ondersteuning op digitaal gebied. Zonder de Bredase ICT-ers en digitale ondersteuners hadden wij ons werk niet kunnen verrichten in 2021.

Namens de Rekenkamer Breda,

Angelique van Erp en Han Wieringa
Leden Rekenkamer Breda

Het Jaarverslag 2020 Van de Rekenkamer Breda

1. Inleiding

De Rekenkamer Breda heeft in 2021 vier onderzoeksrapporten uitgebracht, één onderzoek nagenoeg afgerond en een reflectiedocument uitgebracht. Deze komen hieronder aan de orde. De onderzochte onderzoeksonderwerpen stonden hoog op de lijst van door de fracties aangedragen onderzoeksonderwerpen voor 2021.
In febr. 2021 heeft de Rekenkamer een Onderzoeksprogramma 2021/Jaarverslag 2020 opgesteld. Alle afgeronde publicaties van de Rekenkamer Breda zijn te vinden op de website www.rekenkamerbreda.nl .

De onderzoeksrapporten die de Rekenkamer in 2021 heeft uitgebracht cq nagenoeg heeft afgerond zijn:

1. 'Segregatie in Breda', Rekenkamer Breda, maart 2021
2. 'Lokale steun in crisis', Rekenkamers Breda, Tilburg, Arnhem en rkc Oss, april 2021
   Overall rapport over de 4 gemeenten en een deelrapport wat betreft de gemeente Breda
3. 'Rekenkamerbrief bij het gemeentelijke Jaarverslag 2020', juni 2021;
4. 'Bouwdocument en leertraject Rekenkamer Breda', Partners&Pröpper, juni 2021
5. 'Ombouw van kantoren naar woningen in Breda in de periode 2011-juni 2021', Rekenkamer Breda, okt. 2021
6. De Rekenkamer heeft meegedaan aan een landelijk onderzoek naar de uitvoering van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) in opdracht van de Ned. Vereniging voor rekenkamers. Dit is eind 2021 bijna afgerond. Begin 2022 brengt de Rekenkamer een deelrapport over de uitvoering van de Wob in de gemeente Breda uit.

Deze onderzoeken worden hieronder besproken, plus de doorwerking die de rapporten hebben gehad.

2. De rekenkameronderzoeken in 2021

Hieronder worden de in 2021 verrichte onderzoeken van de Rekenkamer kort belicht.

1. 'Segregatie in Breda', Rekenkamer Breda, maart 2021

Vanaf half 2020 tot begin 2021 heeft de Rekenkamer samen met onderzoeksbureau B&A onderzoek gedaan naar de mate van segregatie tussen groepen/wijken in Breda, de doeltreffendheid van het beleid van de gemeente Breda in het tegengaan van segregatie en goede voorbeelden van beleid in andere gemeenten in het tegengaan.
De onderzoeksvraag luidde: 'welke beleid heeft de gemeente Breda ingezet ten aanzien van segregatie in Breda en hoe doeltreffend is het beleid van de gemeente Breda in het tegengaan van (ongewenste) segregatie'.

De conclusie uit het onderzoek is dat sinds 2014 de segregatie in Breda verder toegenomen is. Globaal zijn de buurten die al in goede doen waren, verder verbeterd in de loop van de jaren en de buurten waar al achterstanden bestonden, verder achteruit gegaan. Dat laatste geldt met name voor 11 Bredase buurten die de gemeente Breda sinds 2015 als kwetsbare of vroegsignaleringsbuurten aanduidt. Deze achteruitgang is te zien op eigenlijk alle gebieden, van de leefbaarheid en veiligheid in de buurten, tot de zelfredzaamheid, gezondheid, de sociaal-economische situatie, de sociale participatie en de sociale cohesie van de inwoners in die buurten. Het is de gemeente Breda niet gelukt om de segregatie in de stad te verminderen, zo is de conclusie in het rapport.

In het rapport heeft de Rekenkamer 4 aanbevelingen geformuleerd:

1. Zet een wijkgerichte en beleidsintegrale sturingsfilosofie in voor de kwetsbare wijken en stedelijk of regulier beleid dat daaraan ondersteunend is.
2. Focus in de kwetsbare wijken op het verbeteren van de hulpbronnen van de inwoners.
3. Toevoeging van een op duurzame ondersteuning gericht onderdeel van het zorg- en participatiebeleid voor structureel kwetsbare Bredanaars.
4. Het realiseren van meer gedifferentieerde woonmilieus in alle buurten naast het versterken van de hulpbronnen van kwetsbare inwoners.

In maart 2021 is het rapport besproken in de raad. De Rekenkamer heeft op verzoek van de raad geen raadsvoorstel bij het rapport gevoegd. Het rapport is positief ontvangen. Tijdens de debatraad van 3 juni 2021 is door 6 raadsfracties een gezamenlijke motie met betrekking tot het rekenkamerrapport ingediend ('Motie Vreemd: 'Richting voor vermindering segregatie in Breda', 3 juni 2021).

Deze motie, die door op 1 na alle fracties is aangenomen, bevat als opdracht:
'Draagt het college op om bij het verder uitwerken van Verbeter Breda de volgende aspecten mee te nemen:
- Kiezen voor een integrale duurzame langjarige maatwerkaanpak, die vanuit de kleinschaligheid van de wijk/buurt aangestuurd wordt, waarbij de focus ook moet liggen op de sociaal-economische situatie en participatie van bewoners;
- Kiezen voor focus op het verbeteren van onderwijs, opleiding, inkomens, huisvesting, gezondheid e.d. (hulpbronnen), gericht op verbetering van individuele kansen en mogelijkheden van bewoners uit de buurt; waardoor de zelfredzaamheid kan groeien en mensen zelf aan zet kunnen komen en blijven;
- In te zetten op structurele en duurzame ondersteuning voor zo lang en intensief als dat nodig is;
- In te zetten op structurele en langdurige monitoring en evaluatie van de nieuwe brede aanpak.'

Er is ruim aandacht in de pers geweest voor het rapport 'Segregatie in Breda': er zijn 8 verschillende artikelen over verschenen in PZC, BN de Stem, het AD, Brabants Dagblad, BredaVandaag, Wijkblad Hoge Vucht en het is besproken op verschillende websites (zoals de websites van jeugdorganisatie JINC, van de VNG en van de NVRR).

Wat is er met de aanbevelingen van de Rekenkamer en de aangenomen motie van de raad gebeurd?

In juli 2021 is Deel 1 van Verbeter Breda verschenen, waarin de volgende aspecten aan bod gekomen zijn:
- (H)erkennen van de tweedeling en de urgentie van het probleem;
- Uitspreken van de intentie om haar iets aan te doen;
- Benoemen van principes en thema's waarmee dat gedaan wordt.

In een raadsbrief in november 2021 (24-11-2021) wordt ingegaan op het Actieplan 2022-2023 en de daarop (vanaf 2023) volgende Deel 2 en Deel 3 van Verbeter Breda. In het Actieplan 2022-2023 staan als acties voor 2022-2023 vermeld:
- Onderzoek naar beschikbaarheid van accommodaties, om bij te dragen aan geschikte accommodaties van jeugd en jongeren;
- Faciliteren van buurtcampings;
- Samen met bewoners aan de slag met creëren van Park Kesteren;
- Onderzoek naar de wens in Hoge Vucht voor bibliotheek 2.0;
- Extra stageplaatsen voor jongeren die dat lastig kunnen vinden;
- Inzetten op jeugdontbijt, zodat jongeren niet met een lege maag naar school gaan;
- Training van medewerkers van het Buurtpunt, zodat zij beter maatwerk kunnen leveren;
- Activiteiten die verschillende wijken of culturen bij elkaar brengen;
- Door slimme koppelingen te leggen tussen verenigingen en belangrijke partijen in de wijk zorgen voor een sterk wijknetwerk;

- Samen met inwoners en specifiek jongeren creëren we met Krypton de omgeving en randvoorwaarden, zodat jongeren talenten kunnen ontwikkelen.

In Deel 2 van Verbeter Breda (verwacht in juni 2022) wordt een verdere concretiseringsslag aangebracht (Raadsbrief 24-11-2021):
- Verdiepen van en verbanden leggen tussen thema's';
- Concrete doelen stellen bij de thema's en oplossingsrichtingen ervoor benoemen;
- Vastleggen van commitment van alle partners op deze doelen.

Verbeter Breda Deel 3 wordt verwacht eind 2023, aldus de raadsbrief. Daarin wordt de eerste uitvoeringsagenda op basis van de doelen in Deel 2 en de inrichting van de uitvoeringsorganisatie ter ondersteuning van de uitvoeringsagenda gepresenteerd.
De aangenomen motie bij het Rekenkamerrapport en de punten die daarin staan genoemd, worden niet genoemd in de raadsbrief d.d. 24-11-2021.

Op 24 febr. 2022 heeft de gemeenteraad van Breda vervolgens een motie aangenomen bij het raadsvoorstel 'Vervolg Verbeter Breda, Vaststelling vervolgproces en Votering € 1 mln. in 2022' (M11 'Samen Breda Verbeter(en) Ruimte binnen kaders'). Deze motie luidt:
'Draagt het college op:
1. Als inhoudelijk toetsingskader voor initiatieven de vier principes[1] en vijf kansen van het Pact Verbeter Breda te hanteren.
2. Duurzaam en meerjarig effect op de doelen als criterium nadrukkelijk en zichtbaar mee te wegen bij het toekennen van middel aan initiatieven en experimenten.
3. De raad een keer per kwartaal te informeren over de gerealiseerde en voorgenomen invulling van het actieplan en de toetsing van de initiatieven aan deze uitgangspunten.
4. Snel, uiterlijk in het vierde kwartaal van dit jaar, te komen met een meerjarige integrale en inzichtelijke aanpak en bestedingsvoorstel voor het totaal aan (rijks)middelen.

Aan de hand van Deel 1 van het Pact van Breda en de motie van 24 februari 2022 is het vooralsnog onduidelijk of en hoe de aanbevelingen van de Rekenkamer en de daarop volgende aangenomen motie van de raad d.d. 3 juni 2021 een concrete doorwerking hebben in het programma Verbeter Breda.

2. 'Lokale steun in crisis', Rekenkamers van Breda, Tilburg, Arnhem en de rkc Oss, april 2021. Overall rapport over de 4 gemeenten en een deelrapport wat betreft de gemeente Breda.

In november 2020 is de Rekenkamer Breda samen met de Rekenkamers van Tilburg en Arnhem en de rekenkamercommissie van Oss een onderzoek gestart naar de inzet van coronasteunmaatregelen in deze 4 gemeenten in de periode 1 maart 2020-1 nov 2020. De meeste gemeenten waren vrij snel met het inzetten van steunmaatregelen in maart-april 2020, nadat eind februari 2020 de coronapandemie was uitgebroken en in maart 2020 de eerste lockdown (sluiting van bijna alle winkels/openbare voorzieningen en de thuiswerkverplichting) was afgekondigd. Het onderzoek richtte zich op de vraag welke (soort) steunmaatregelen de vier gemeenten ingezet hebben, op welke wijze besluitvorming tot stand is gekomen en welke belangen en risico's daarbij zijn meegewogen. Een belangrijk accent in het onderzoek vormt de rol van de gemeenteraad bij de besluitvorming over corona-steunmaatregelen. Tot slot richt het onderzoek zich op een vergelijking van de aanpak in de 4 gemeenten en de mogelijke lessen, die daaruit te leren zijn over hoe als gemeenten om te gaan met een dergelijke onverwachte,

[1] De 4 principes uit het Pact van Breda luiden: I. Met en voor bewoners; II. Preventie; III. Buurt, wijk- en stadsgericht; IV. Meerjarig en structureel.
De 5 kansen luiden: I. Het begint bij bestaanszekerheid; II. Investeer in de jeugd; III. Er moet iets te doen zijn in buurten; IV. Stuur op gemengd wonen; V. Maak ontmoeting mogelijk.

omvangrijke en langdurige crisis.

In de 4 gemeenten werden al snel crisismaatregelen ingezet voor het lenigen van de meest urgente financiële nood van ondernemers/zelfstandigen en instellingen (1ste serie/pakket maatregelen). De gemeenteraden werden in veel gevallen pas na het inzetten van de maatregelen geïnformeerd. Na verloop van tijd worden de gemeenteraden weer meer betrokken bij het coronasteunbeleid.

Tussen de gemeenten zijn veel overeenkomsten qua soort ingezette maatregelen. Daarnaast zijn er ook verschillen: zo zette Breda als enige gemeente al in maart 2020 een 'broodnoodregeling' (gericht op ondernemers en zzp-ers) in. In Arnhem zette de gemeente meer in op het ondersteunen van kwetsbare inwoners, dan in de andere gemeenten. In Breda richtte de ondersteuning zich vooral op bedrijven en organisaties. Ook verschillen de gemeenten in hoe duidelijk de uitgangspunten/afspraken ten aanzien van de steunmaatregelen werden vastgelegd en in hoeverre deze voor toetsing vooraf aan de raad werden voorgelegd (in Arnhem en Tilburg wel, in Breda en Oss niet). In Arnhem werd de raad vroegtijdig betrokken bij de discussie over de inhoudelijke uitgangspunten en afspraken, in de andere gemeenten pas later (vaak achteraf). In Tilburg zijn geen duidelijke inhoudelijke uitgangspunten geformuleerd, maar limiteerde de raad wel de financiële bewegingsvrijheid van het college door te stellen dat het college maximaal tot € 75.000 vrij kan besluiten een maatregel te nemen. Boven dat bedrag moest het college met de raad overleggen. Daarmee kreeg de Tilburgse raad goed zicht op de financiële besteding ten aanzien van de coronamaatregelen.
Ook qua financiële inzet verschilden de gemeenten: de gemeente Breda heeft zelf veruit het meeste geld ingezet van de 4 gemeenten: bij het tweede maatregelenpakket in de zomer een bedrag van 6,8 mln. en bij het derde maatregelenpakket eind december 2020 een bedrag van 8,6 mln.. De gemeente Oss heeft daarentegen geen eigen geld ingezet, alleen het geld van de rijksoverheid in het kader van de landelijke maatregelen doorgesluisd.

In alle 4 gemeenten hebben de gemeenteraden in eerste instantie weinig hun democratische taakstelling uit kunnen voeren, doordat informatie vaak pas achteraf werd gegeven. De vraag vanuit de raden om meer scenario's aangereikt te krijgen (alternatieven in verschillende gevallen), werd niet overgenomen door de colleges. Voor alle vier gemeenten geldt ook dat niet door de gemeenteraad is getoetst of de door de gemeente geformuleerde uitgangspunten/criteria ook daadwerkelijk zo gehanteerd zijn als vooraf gesteld. Ook kregen de raden geen lange(re)-termijn visies aangereikt. De langdurige (sociale en maatschappelijke) gevolgen van de coronacrisis zijn mede daardoor weinig in kaart gebracht.

De 4 Rekenkamers hebben gezamenlijk aanbevelingen geformuleerd in het onderzoek. Daarnaast heeft iedere Rekenkamer apart een bestuurlijk rapport voor de eigen gemeente opgesteld met (één of meer) specifieke aanbevelingen voor de eigen gemeente. De aanbevelingen in het Bredase deelrapport zijn in het kort:

1. Houd als raad de kaderstellende rol vast en vraag het college om middels een aantal scenario's inzichtelijk te maken wat de lange termijn effecten van de coronacrisis kunnen zijn en welke alternatieven mogelijk zijn.
2. Vraag als raad ter versteviging van de controlerende rol aan het college om explicieter te maken welke afwegingskaders en welke prioriteiten worden gesteld bij de keuze voor bepaalde corona-steunmaatregelen.
3. Vraag aan het college om de meerjarige (financiële) gevolgen en risico's inzichtelijk te maken voor alle beleidsterreinen om te kunnen anticiperen op problemen op alle beleidsterreinen (sociaal, psychisch, maatschappelijk, veiligheid, economisch etc.).
4. Vraag het college om een herstelagenda en perspectieven voor de lange termijn voor de inwoners, bedrijven en instellingen, waarbij rekening wordt gehouden met gevolgen van de coronacrisis op alle gebieden, naast economische en financiële gevolgen, ook sociale, maatschappelijke, psychische en bv gevolgen qua onderwijsachterstanden.
5. Leer als raad van deze coronacrisis om beter voorbereid te zijn op mogelijke volgende crises en stel bv zelf een kort crisisprotocol op.

Het rapport is op 20 mei 2021 besproken in de beeldvormende raad en op 27 mei 2021 in de oordeelsvormende raad. De Rekenkamer heeft op verzoek van de raad geen raadsvoorstel bijgevoegd. Het rapport is positief ontvangen.
De raad heeft geen van de aanbevelingen overgenomen en vastgesteld. Er is geen motie door de raad ingediend naar aanleiding van het rapport. In het kader van de doorwerking van rekenkamerrapporten vindt de Rekenkamer dat een teleurstellend resultaat.
Dit in tegenstelling tot de andere gemeenten: in Tilburg, Oss en Arnhem werden de aanbevelingen wel overgenomen en vastgesteld door de raad door middel van een raadsvoorstel.

3. Rekenkamerbrief bij het gemeentelijke Jaarverslag 2020, juni 2021

Evenals in 2020 (en bijna alle jaren daarvoor) heeft de Rekenkamer ook in 2021 weer een rekenkamerbrief bij het gemeentelijke Jaarverslag (2020) uitgebracht. In deze rekenkamerbrief reflecteert de Rekenkamer op drie punten:

1. De leesbaarheid en concreetheid van het Jaarverslag;
2. De financiële positie van de gemeente Breda;
3. De beleidsinhoudelijke verantwoording in het Jaarverslag: is duidelijk wat bereikt is in de stad en voor de inwoners in 2020?

In het verlengde van de landelijke discussie over de openheid van informatie van de overheid (bv nav de Toeslagenaffaire) heeft de Rekenkamer in deze rekenkamerbrief gekeken naar de openheid van informatie in het gemeentelijke Jaarverslag, de inhoudelijke verantwoording van beleid en de zelfkritische reflectie van de gemeente Breda ten aanzien van wat bereikt is voor de stad in 2020.

Op basis van deze analyse adviseert de Rekenkamer in de rekenkamerbrief om:

1. De opbouw van het jaarverslag verder te verbeteren. Door inhoudelijke informatie, die bij elkaar hoort, meer bij elkaar te brengen en in samenhang te beschrijven, wordt de inzichtelijkheid van het jaarverslag groter.
2. De financiële verantwoording verder te verduidelijken. Het jaarverslag en het raadsvoorstel geven wel weer wat niet uitgegeven is en wat extra uitgegeven is, maar mede door het coronajaar is het moeilijk om op basis van de weergegeven informatie goed zicht te krijgen op de financiën.
3. Nog meer aandacht te besteden aan een structureel evenwicht in baten en lasten en aan de vele bestaande onzekerheden en risico's. De financiële positie van de gemeente Breda is op enkele punten verbeterd, vooral door incidenteel extra geld van het Rijk. Op enkele andere punten (minder totale reserve, negatief exploitatiesaldo) zijn de cijfers minder gunstig geworden.
4. Vooral de inhoudelijke informatiewaarde van het jaarverslag en de inhoudelijke verantwoording van wat bereikt is (en wat niet bereikt is) in de stad te verbeteren in het jaarverslag. De informatie in het jaarverslag is vooral intern gericht op de eigen werkzaamheden van de gemeente en te weinig op de effectiviteit in de stad. Dat constateerde de Rekenkamer ook in vorige jaren al. In coronatijd, waarin enerzijds veel extra budget is uitgekeerd en anderzijds juist veel budget, uitgaven en werkzaamheden zijn/worden doorgeschoven naar 2021 (en verder), is kritische zelfreflectie (van college, ambtenaren en de raad zelf) en een lerende blik omtrent de effecten voor de burgers en de stad uitermate belangrijk voor het vervolg en het voorkomen van grotere problemen op langere termijn.

De Rekenkamerbrief is (samen met het Jaarverslag 2020 en het accountantsrapport over het Jaarverslag) besproken in de auditcommissie, de beeldvormende en oordeelsvormende raad van juni en de debatraad van juli 2020. De meeste fracties ondersteunen de aanbeveling van de Rekenkamer dat meer helderheid in de verantwoording gegeven zou moeten worden in het Jaarverslag. De wethouder meldt dat het een voortgaand proces is om indicatoren en de weergave in het Jaarverslag van wat er bereikt is te verbeteren. Dat dat nodig is, wordt erkend.

De Rekenkamer heeft geen raadsvoorstel bij de Rekenkamerbrief ingediend. De raad heeft geen motie ingediend met betrekking tot de aanbevelingen. De aanbevelingen van de Rekenkamer zijn daardoor niet vastgesteld door de raad. Ook hier is de doorwerking van het advies van de Rekenkamer beperkt.

Er zijn twee artikelen verschenen over de rekenkamerbrief (in BN de Stem en het AD[2]).

4. Reflectie op Rekenkamer van de toekomst

In 2020 is de Rekenkamer gestart met een reflectie op het eigen functioneren en een vooruitblik op de toekomst. Igno Pröpper (van bureau Partners & Pröpper) is daartoe gevraagd om een aantal leersessies met de Rekenkamer te doen en een advies te schrijven richting de toekomst.

Twee zaken zijn van groot belang voor een Rekenkamer: 1. goed onderzoek doen en 2. een goede doorwerking van de onderzoeken. Hieraan zijn twee essentiële voorwaarden verbonden: Ten eerste een professionele kwalitatief goede Rekenkamer. Ten tweede een receptief politiek-bestuurlijk klimaat. Igno Pröpper heeft in december 2020 hiertoe een advies uitgebracht.

Eén van de adviezen luidt om te experimenteren met andere manieren van besluitvorming dan via een raadsvoorstel van de Rekenkamer en de raad uit te dagen om zelf met een raadsvoorstel cq motie te komen.
Een ander advies is om als Rekenkamer breed in te zetten op het verbeteren van de monitoring van de beleidsdoelen door de gemeente zelf, zodat alle informatie al beschikbaar is. De Rekenkamer kan haar eigen onderzoek dan met een kortere doorlooptijd uitvoeren en meer richten op de effectiviteit van beleid. Dat kan de toegevoegde waarde van de Rekenkamer vergroten.
Voorts is het advies om goed samen te werken met alle gremia binnen de gemeente en de samenwerking met de auditcommissie verder aan te trekken en de samenwerking/overleggen met bv concerncontrol verder uit te breiden.
Voorts is het advies om de samenwerking met de raad verder te verstevigen bv door het gezamenlijk opstellen van een onderzoeksagenda en/of een soort klankbordgroep vanuit de raad te betrekken bij het rekenkamerwerk.

Naar aanleiding van de strubbelingen in de verhoudingen tussen Rekenkamer en raad en het opstappen van de voorzitter van de Rekenkamer per 1 nov. 2021, hebben begin 2022 twee beeldvormende raadsvergaderingen en een oordeelsvormende raad plaatsgevonden om de strubbelingen te bespreken en het vertrouwen tussen Rekenkamer en raad te herstellen. Vervolgens is een werkgroep vanuit de raad gesprekken met het bestuur van de Rekenkamer gestart om dit nader uit te werken. Deze werkgroep heeft eind februari een advies uitgebracht aan de voorzitter van de Raad. De voorzitter zal het advies na de verkiezingen aan de nieuwe raad overdragen.

5. Ombouw kantoren naar woningen in Breda in de periode 2011-half 2021

Vanaf april 2021 startte de Rekenkamer een onderzoek naar de ombouw van kantoren naar woningen. Dit was het vaakst genoemde onderzoeksonderwerp van de raadsfracties voor de Rekenkamer in 2021. Aanleiding voor dit onderzoek is de relatief grote leegstand van kantoren

[2] Breda 15 miljoen euro in de plus, maar Rekenkamer blijft kritisch: 'Er zijn heel wat onzekerheden' | Breda | bndestem.nl
Breda 15 miljoen euro in de plus, maar Rekenkamer blijft kritisch: 'Er zijn heel wat onzekerheden' | Breda | AD.nl

en de grote behoefte aan (betaalbare) woningen in Breda. Omdat Breda kampt met een groot en toenemend tekort aan betaalbare woningen, wordt transformatie van leegstaande kantoorgebouwen naar woningen door de gemeente Breda gezien als 'een mes dat aan twee kanten snijdt: de kantorenleegstand vermindert en het woningtekort vermindert'.
Ombouw van kantoren naar woningen is geen doel op zich voor de gemeente Breda. De transformatie van kantoren is een afgeleide van het doel om de leegstand van kantoren te verminderen (naar ca. 5%) en de voorraad van kantoren niet te laten stijgen. Dit wil de gemeente Breda in de loop van de jaren bereiken via 3 subdoelen:
1. Het schrappen van de overmaat aan bestemmingsplancapaciteit ten aanzien van kantoren. Dit om te voorkomen dat het aanbod verder toeneemt.
2. Het naar beneden brengen van de overprogrammering aan kantoren in bestaande plannen, o.a. in de eigen gemeentelijke grondexploitaties. Zie 1.
3. Leegstaande en verouderde kantoren op te knappen en terug in de markt te zetten, of te slopen ofwel een andere functie te geven, met name indien mogelijk ombouw naar wonen vanwege de grote woningbehoefte.

Conclusies
Het overall doel om de leegstand van kantoren te laten dalen naar ca. 5% (=frictieleegstand) en de kantorenvoorraad niet te laten stijgen, heeft de gemeente Breda niet gehaald. De leegstand van kantoren in Breda is nog relatief hoog in 2021 (eigen berekening gemeente Breda in december 2021: 10%). De kantorenvoorraad in Breda is met bijna 100.000 m^2 toegenomen sinds 2011: van 703.500 m^2 in 2010 naar 797.000 m^2 in 2021.

Wat betreft de genoemde 3 subdoelen constateert de Rekenkamer dat de gemeente Breda deze doelen gedeeltelijk gehaald heeft. De bestemmingsplancapaciteit is sterk naar beneden gebracht, hoewel nog niet zoveel als voorgenomen. De daling stokt enigszins vanaf 2015. Ook de overprogrammering in de bestaande plannen is gedaald (al stokt dit eveneens vanaf 2015). Daarnaast zijn een aantal kantoorpanden opgeknapt en in de markt teruggezet. Voorts hebben in totaal 74 transformaties van kantoren naar woningen plaatsgevonden, waarin 853 woningen zijn gerealiseerd, waartoe 58.524 m^2 kantoren is onttrokken.

De conclusie is dat de gemeente Breda zeker resultaten behaald heeft, maar dat er met name de laatste jaren meer bereikt had kunnen worden. Belangrijk is in ieder geval om te constateren dat er nog veel leegstand van kantoren is in Breda, met name bij losse kantoren verspreid over de stad, buiten het centrum en op bedrijventerreinen. Bovendien voldoet ongeveer tweederde van alle Bredase kantoren nog niet aan de steeds strenger wordende duurzaamheidseisen (in 2023 is energielabel C en in 2030 is energielabel A verplicht). Daarnaast staat in de Omgevingsvisie 2040 van Breda nog voor ca. 71.000 m^2 aan kantorennieuwbouw op het programma. De prognose is dat de verouderde kantoren en de nieuwbouw verhuizingen oproepen en dat het aantal achtergelaten kantoren zal toenemen. De Rekenkamer constateert dat een grote prioriteit voor transformaties van verouderde kantoren daarom nodig is en blijft. Vooralsnog is het onduidelijk wanneer en hoe projecten die in de transformatiepijplijn zitten precies uitgevoerd gaan worden. Het komende transformatietempo en de realisatie van woningen is nog ongewis.

Daarnaast constateert de Rekenkamer dat de huidige informatievoorziening aan de raad omtrent de ruimtelijke programmering (waaronder de transformaties) en de realisatie hiervan onvoldoende integraal is om de voortgang van ruimtelijke projecten (en transformaties) en eventuele knelpunten goed integraal te kunnen controleren.

De Rekenkamer formuleert op basis van het onderzoek drie aanbevelingen in het rapport (samengevat):

1. Stel jaarlijks (weer) een integraal MeerjarenProgramma Grondbeleid en ruimtelijke programmering (MPG) op, zodat de raad een goed integraal overzicht krijgt van de gehele ruimtelijke programmering (waaronder de transformaties) en de realisatie hiervan (in combinatie met de financiële stand van zaken) op alle ruimtelijke terreinen (kantoren, woningen, bedrijventerreinen, vastgoed etc.) en deze beter kan controleren.

2. Pak de leegstand en de verouderde kantoren forser aan, schroef de prioriteit ten aanzien van transformaties op, geef daarin als gemeente zelf het goede voorbeeld ten aanzien van leegstaand bezit en stel daarbij een integrale gebiedsaanpak op.

3. Waak in de Omgevingsvisie 2040 voor overambitie en zet niet (opnieuw) een (over)programmering vanuit aanboddenken (wensdenken) en theoretische aannames omtrent groei in, in plaats van een ruimtelijke programmering vanuit de reële bestaande vraag.

Het rapport is in oktober 2021 verschenen. In december 2021 bracht het college andere cijfers dan daarvoor uit met betrekking tot de leegstand van kantoren (ca 10% leegstand in plaats van de eerder berekende 18,7%). Het rekenkamerrapport en de hoofdboodschap blijven qua strekking en aanbevelingen volledig overeind, ondanks wijziging in deze leegstandcijfers.

Het rapport is in de beeldvormende raad van 20 en 27 januari 2022 en in de oordeelsvormende raad van 3 februari besproken. Het rapport is positief ontvangen. De Rekenkamer heeft geen raadsvoorstel bij het rapport gevoegd.
Op 24 febr. 2022 heeft de raad een motie aangenomen (Motie Vreemd: 'Maak vaart met kantorentransformatie', 24 febr. 2022), waarin de raad het college aanspoort om:

- Vaart te maken met de gebiedsvisie Gasthuisvelden, zodat de gebouwen van de oude rechtbank en het belastingkantoor aan de Gasthuisvelden zo snel mogelijk benut worden voor het lenigen van de nood aan betaalbare woningen;
- Een actieplan te starten dat eigenaren van kantoorpanden stimuleert zo snel mogelijk helder te maken of hun kantoor aan de duurzaamheidseisen voldoet, of redelijkerwijs kan gaan voldoen, die verduurzaming aan te pakken, of zo niet, panden in te brengen voor omzetting naar woningen;
- De raad jaarlijks een overzicht te geven op hoofdlijnen van de kantorenmarkt. Om te beginnen deze zomer een opzet die de raad kan bespreken voor de behandeling van de begroting.

6. Onderzoek naar de uitvoering van de Wet Openbaarheid van bestuur (Wob)

In het najaar van 2021 heeft de Rekenkamer Breda meegedaan aan een landelijk onderzoek naar *De praktijk van de Wet openbaarheid van bestuur* (Wob), dat in opdracht van de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRR) door onderzoeksbureau Pro Facto werd uitgevoerd. Aan het onderzoek deden 93 decentrale overheden mee: acht provinciale rekenkamers, de rekenkamercommissies van twee waterschappen en 83 gemeentelijke rekenkamer(commissie)s, waaronder dus de Rekenkamer Breda (namens de gemeente Breda, samen met de Bredase Wob-ambtenaren).
Pro Facto heeft op 24 februari 2022 de eindversie van het overall rapport, plus de separate factsheets voor de diverse gemeenten/provincies/waterschappen, afgerond en opgestuurd naar de Rekenkamer. De Rekenkamer gaat op basis hiervan een deelrapport over de uitvoering van de Wob door de gemeente Breda opstellen, met daarin een vergelijking met de landelijke/overall gemeentelijke uitkomsten. Dat deelrapport zal na de verkiezingen van maart 2022 verschijnen.

De centrale onderzoeksvraag van het onderzoek luidde:
'*Hoe geven de decentrale overheden vorm aan de afhandeling van Wob-verzoeken, in hoeverre gebeurt dit rechtmatig, hoe wordt hierover verantwoording afgelegd, hoe is actieve openbaarmaking geregeld en hoe verhoudt zich dat tot de eisen die de Wet open overheid straks gaat stellen?'*

In het onderzoek is onder meer gekeken naar hoe de wettelijke voorschriften gehanteerd worden door de lokale overheden, hoe de werkinstructies er uitzien, hoeveel Wob-verzoeken er binnenkomen per jaar, hoeveel daarvan geheel of gedeeltelijk worden ingewilligd, of de wettelijke

beslistermijn ten aanzien van beantwoording van Wob-verzoeken gehaald wordt, of weigeringsgronden juist gehanteerd worden en of gemeenten naast passieve openbaarmaking (op aanvraag) ook inzetten op actieve openbaarmaking van informatie (uit eigen beweging).

Ook is gekeken in hoeverre gemeenten zich al voorbereiden op de nieuwe Wet open overheid (inwerkingtreding per 1 mei 2022). De maximale beslistermijn ten aanzien van Wob-verzoeken wordt daarin ingekort (maximale verlenging beslistermijn gaat van 4 weken naar 2 weken). De nieuwe Woo verplicht overheden om per 1 mei 2022 een of meer contactpersonen aan te wijzen voor de beantwoording van vragen over de beschikbaarheid van publieke informatie. Ook dienen overheden meer informatie actief openbaar te maken, waaronder de Wob-verzoeken, de beslissingen en de Wob-antwoorden (plus de verstrekte informatie).

Openbaarheid is een belangrijk uitgangspunt van onze democratie en is van groot belang voor het vertrouwen van burgers in de overheid. Voor burgers is de Wob (en per 1 mei 2022 de Woo) een belangrijk middel om (nadere) informatie te krijgen over gemeentelijk beleid en ontwikkelingen.
Het Pro Facto-rapport is eind februari 2022 openbaar gemaakt. Het (komende) Bredase deelrapport is nog niet openbaar gemaakt en nog niet besproken in de raad.

4. Het financiële overzicht 2021 van de Rekenkamer Breda

De Rekenkamer Breda had in 2021 een budget van **€ 191.338,-** tot haar beschikking. Dat bedrag is niet geheel besteed door de Rekenkamer, mede door de strubbelingen in het najaar van 2021. Het was de bedoeling om in 2021 nog 2 onderzoeken uit te gaan besteden, maar vanwege het opstappen van de voorzitter van de Rekenkamer is hier vertraging in opgetreden. Ook is budget overgebleven door het ontbreken van reiskosten in 2021; en door het opstappen van de voorzitter is 2 maanden vergoeding voor de voorzitter niet uitbetaald. In 2020 had de Rekenkamer **€** 9.297,- overgehouden op haar budget, in 2021 is ruim **€** 32.000,- overgehouden op het budget. Dat laatste bedrag vloeit terug naar de Algemene Middelen van de gemeente Breda. Dit aangezien de Rekenkamer geen reservebedrag mag aanhouden, noch budget mag overhevelen naar een volgend jaar.

Onderstaand ziet u een overzicht van de kosten in 2021 en een begroting voor 2022 van de Rekenkamer Breda.

Tabel 1 Overzicht kosten 2021 en Begroting 2022 van de Rekenkamer Breda

Omschrijving	**Begrote kosten 2021**	**Gerealiseerde kosten 2021**	**Begroting 2022**
Vergoeding leden Rekenkamer	40.000	37.409	40.000
Overige personeelskosten	100.000	97.897	120.000
Uitbesteed onderzoek	48.000	20.969	40.000
Overige kosten	3.338	2.748	2.000
Totaal	**191.338**	**159.313**	**202.000**