

Vergaderjaar 1996–1997

25 044

Wijziging van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing en van de Woningwet (gevolgen niet naleven financiële bepalingen, opheffen Rijkscommissie voor de Volkshuisvesting en Coördinatiecommissie stadsvernieuwing)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

§ 1. Inleiding

Het onderhavige voorstel van wet omvat enkele wijzigingen van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing en een wijziging van de Woningwet.

In de eerste plaats wordt daarbij voorgesteld om in de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing wederom sancties op te nemen op te late of onvolledige indiening van de verslagen over de besteding van de in de stadsvernieuwingsfondsen gestorte rijksmiddelen. Die sancties zullen van toepassing moeten zijn op zowel fondsbeherende gemeenten als fondsbeherende provincies. Met het van kracht worden van deze wijziging zou de wetgevingsarbeid in het kader van de uitvoering van de Nota Beleid voor Stadsvernieuwing in de toekomst (kamerstukken II 1991/92, 22 396, nr. 4) tot afronding komen.

Voorts wordt voorgesteld de Coördinatiecommissie stadsvernieuwing en de Rijkscommissie voor de Volkshuisvesting op te heffen.

§ 2. Sancties

Met de wijziging van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing van 14 februari 1994 (Stb. 138) zijn de grondslagen gelegd voor een wijze van beheer van de stadsvernieuwingsfondsen en van verantwoording daarover die zo veel mogelijk recht doet aan een van de belangrijkste uitgangspunten van genoemde nota: een verdeling op basis van de resterende behoefte aan stadsvernieuwing van de middelen die het Rijk tot ongeveer 2005 nog daarvoor beschikbaar stelt. Bij die gelegenheid is tevens het daarbij passende regime van directe verantwoording aan het Rijk door de fondsbeherende gemeenten en de provincies, als beheerders van de middelen van de niet-fondsbeherende gemeenten, neergelegd in een nieuw artikel 42 van genoemde wet. In de memorie van toelichting op genoemde wetswijziging is indertijd aangegeven, dat de sancties die onder het nieuwe regime zouden moeten worden gesteld op het niet tijdig afleggen van verantwoording en op tekortkomingen in die verantwoording voorshands ontbraken, omdat deze nog in ontwikkeling waren. Aangekondigd werd een wetsvoorstel waarin in een en ander zou worden voorzien. In de genoemde wijzigingswet is een voorziening getroffen –

artikel IV – waarmee is bewerkstelligd dat de voorheen in artikel 42, vierde lid, van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing neergelegde sanctie op het niet tijdig indienen van de verantwoordingsbescheiden van toepassing blijft op de fondsbeherende gemeenten, totdat een nieuwe sanctie daarop in de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing is opgenomen.

In afwijking van het voorgaande wordt voorgesteld de nieuwe sancties te beperken tot een sanctie op het niet tijdig of onvolledig indienen van de verantwoordingsbescheiden door de fondsbeherende gemeenten en provincies. Dit betekent dat wordt afgezien van een nieuwe sanctie op tekortkomingen in die bescheiden. Hieraan liggen de volgende overwegingen ten grondslag.

Er wordt bij de verslaglegging al een geruim aantal jaren, in overeenstemming met het verregaand gedecentraliseerde systeem van verlening van geldelijke steun dat in de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing is neergelegd, gebruik gemaakt van een controleprotocol voor de gemeentelijke accountant. Het gebruik van dat protocol is in artikel 13, derde lid, van het Besluit op de stads- en dorpsvernieuwing verplicht gesteld. In genoemd protocol worden regels voor de gemeentelijke accountantscontrole gegeven. Er is onder meer bepaald dat de gemeentelijke accountant moet controleren of de stadsvernieuwingsgelden niet worden gebruikt voor de betaling van rente. Verder moet hij controleren of de uitgaven uit het stadsvernieuwingsfonds zijn gebaseerd op een rechtsgeldig besluit van het gemeentebestuur. Op deze manier wordt aan de controletaak van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer vorm gegeven op een wijze die aansluit bij de single-auditgedachte.

Een en ander is eerder uiteengezet in de brief van de Minister en de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aan de Tweede Kamer van 12 november 1990 (kamerstukken II 1990/91, 21 706, nr. 5). Dit systeem blijkt op hoofdlijnen bevredigend te functioneren. Er is geen reden om aan te nemen dat dit bij het van toepassing verklaren van genoemd protocol op de provinciale accountantscontrole anders zal zijn.

In de loop der jaren is voorts gebleken dat, wanneer zich nochtans problemen voordeden bij (de verantwoording over) de naleving van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing, er steeds tot een oplossing kon worden gekomen langs de weg van informeel overleg of, als dat niet het gewenste resultaat opleverde, een wat meer formele bestuurlijke reactie in de vorm van een brief van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, waarin deze duidelijk maakte wat er met betrekking tot die naleving van de fondsbeherende gemeente of provincie werd verwacht.

De thans ingevolge artikel IV van eerdergenoemde wijzigingswet geldende sanctie op het niet tijdig of onvolledig indienen van de verantwoordingsbescheiden is samen te vatten als een opschorting van uitbetaling van toegekende stadsvernieuwingsmiddelen die kan overgaan in een intrekking van zodanige middelen. Zij heeft alleen betrekking op het niet tijdig of onvolledig indienen van de verantwoordingsbescheiden over de besteding van middelen door fondsbeherende gemeenten. Dit wetsvoorstel strekt ertoe deze sanctie wederom in de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing zelf op te nemen en mede betrekking te laten hebben op fondsbeherende provincies. Dit laatste is een logische consequentie van de nieuwe structuur van het fondsbeheer. Voorheen was sprake van een sanctie door gedeputeerde staten op het niet tijdig of onvolledig indienen van verantwoordingsbescheiden door de niet-fondsbeherende gemeenten in de betrokken provincie. Deze sanctie was gericht op die niet-fondsbeherende gemeenten.

De in dit wetsvoorstel neergelegde sanctie op een niet tijdige of onvolledige indiening van de verantwoordingsbescheiden is in essentie gelijk aan de thans ter zake geldende sanctie. Niet tijdige of onvolledige indiening kan volgens dit wetsvoorstel aanvankelijk leiden tot opschorting van de uitbetaling van middelen, waarbij het recht op die middelen in stand blijft. Bij het overschrijden van een uiterste termijn voor die (volledige) indiening kan het recht op een gedeelte van de uitgekeerde stadsvernieuwingsmiddelen vervallen. In zoverre verschilt de nieuwe sanctie van de thans voor fondsbeherende gemeenten geldende sanctie, waarbij dat recht bij het overschrijden van die termijn automatisch vervalt.

Ook in de procedurele bepalingen en de verschillende termijnen worden enkele wijzigingen ten opzichte van het thans voor fondsbeherende gemeenten geldende regime voorgesteld. Zo wordt voorgesteld om voorafgaand aan de opschorting van de uitbetaling een termijn te stellen binnen welke alsnog tot (volledige) indiening kan worden gekomen en pas na het verloop van die termijn eventueel de uitbetaling op te schorten.

§ 3. Opheffing Coördinatiecommissie stadsvernieuwing en Rijkscommissie voor de Volkshuisvesting

In het onderhavige wetsvoorstel wordt tevens voorgesteld de Coördinatiecommissie stadsvernieuwing (CCSV) en de Rijkscommissie voor de Volkshuisvesting (RCV) op te heffen.

Voor de opheffing van de CCSV is de eindigheid van (de rijksbetrokkenheid bij) het stadsvernieuwingsproces de belangrijkste reden. De opheffing van de RCV is met name ingegeven door de omstandigheid dat het overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) over de onderwerpen die de RCV aangaan dermate bevredigend functioneert, dat het daarnaast voortbestaan van die commissie niet meer noodzakelijk wordt geacht.

De genoemde twee commissies hebben op 6 december 1995 in een gecombineerde vergadering kennisgenomen van het voornemen om tot hun opheffing te komen. Zij bleken zich bij die gelegenheid te kunnen vinden in een na hun opheffing te voeren tripartite overleg tussen Rijk, VNG en IPO over de onderwerpen waarover zij advies plachten uit te brengen.

§ 4. Uitgebrachte adviezen

Over een eerder ontwerp van dit wetsvoorstel, waarin het voornemen tot opheffing van de CCSV en de RCV nog niet was opgenomen, is op 1 oktober 1994 advies uitgebracht door de Coördinatiecommissie stadsvernieuwing. De commissie kon zich in meerderheid in het wetsvoorstel vinden, behalve op de daarin opgenomen verplichting voor fondsbeherende gemeenten en provincies om de als uitvloeisel van een opgelegde sanctie aan het Rijk te betalen bedragen te voldoen uit eigen middelen en dus niet uit hun stadsvernieuwingsfondsen. Met deze verplichting werd in de eerste plaats beoogd de financiële gevolgen van een sanctie niet te laten drukken op een stadsvernieuwingsfonds. Ook werd daarmee beoogd te voorkomen, dat een op een fondsbeherende provincie gerichte sanctie in feite de niet-fondsbeherende gemeenten in die provincie zou treffen.

Geconcludeerd is dat aan de handhaving van een dergelijk voorschrift dermate veel haken en ogen zitten, dat het beter kon vervallen. Invoering van het voorschrift zou wellicht het ontgaan daarvan door fondsbeherende gemeenten en provincies kunnen uitlokken, bijvoorbeeld door het verrekenen van betalingen als gevolg van sancties met de eigen bijdrage voor de stadsvernieuwing. Een dergelijke gang van zaken zou uiterst moeilijk traceerbaar zijn. Voor die gemeenten en provincies zou voorts sprake zijn van extra bestuurlijke lasten waarbij het de vraag is of

daarmee een redelijk doel wordt gediend. De wijze waarop de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing tot nu toe wordt nageleefd, geeft geen aanleiding voor het opleggen van zulke extra lasten.

Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A

Met het vervallen van artikel 4 van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing wordt gekomen tot opheffing van de Coördinatiecommissie stadsvernieuwing.

Artikel I, onderdeel B

De voorgestelde verwijzing in artikel 42 van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing naar artikel 393, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek houdt in dat de accountantsverklaring kan worden afgegeven door zowel een registeraccountant in de zin van de Wet op de Registeraccountants, als een accountant-administratieconsulent in de zin van de Wet op de Accountants-Administratieconsulenten ten aanzien van wie bij de inschrijving in het in artikel 36, eerste lid, van laatstgenoemde wet bedoelde register een aantekening is geplaatst als bedoeld in artikel 36, derde lid, van die wet.

Artikel I, onderdeel C

ad artikel 42a van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing
Het voorgestelde nieuwe artikel 42a van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing bevat de mogelijke sanctie op het niet tijdig of onvolledig indienen van de stukken die met de verantwoording verband houden. De regeling is naar de strekking gelijk aan de bepalingen ter zake in artikel 29 van het Besluit woninggebonden subsidies 1995 en de artikelen 20 en 23 van het Besluit locatiegebonden subsidies.

Uit het voorgestelde derde lid blijkt dat, voordat een opschorting van de uitbetaling aan de orde is, nog eenmaal uitstel van de indiening wordt verleend.

De opschorting van de uitbetaling is geregeld in het voorgestelde vierde lid. Het percentage in de tweede volzin van dat lid is indertijd in de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing opgenomen om te voorkomen dat de voortgang van de stadsvernieuwing te zeer zou worden belemmerd, of dat ter wille van die voortgang een te groot beslag zou worden gelegd op andere posten binnen de begroting van de betrokken gemeente waardoor knelpunten zouden kunnen ontstaan die niet met de opschorting zijn beoogd. Deze argumenten voor de keuze van dat percentage gelden nog onverkort, zodat er geen reden is een wijziging ter zake voor te stellen.

De hervatting van de uitbetaling, bedoeld in de tweede volzin van het voorgestelde vierde lid, dient te worden onderscheiden van de opheffing van de opschorting, geregeld in het voorgestelde vijfde lid. Die hervatting betekent op zichzelf niet dat de nadelige financiële gevolgen van de opschorting worden opgeheven, maar slechts dat de normale betalingen weer worden verricht vanaf het moment dat die gevolgen in volle omvang voelbaar zijn. Van opheffing van de opschorting kan slechts sprake zijn als de ontbrekende bescheiden zijn verstrekt. Alleen door die opheffing herleeft de aanspraak op de tijdens die opschorting niet uitbetaalde middelen. Daarmee leidt die opheffing, naast de hervatting van de normale betalingen, tot een aparte nabetaling van de ingehouden middelen.

Uit de tweede volzin van het voorgestelde vijfde lid blijkt dat, als de uitbetaling eenmaal is opgeschort, deze opschorting niet wordt opgeheven vóórdat het bedrag, bedoeld in de tweede volzin van het

voorgestelde vierde lid, is ingehouden, ook al zijn voordien alle stukken die met de verantwoording verband houden, ingediend. De gedachte achter deze bepaling is, dat geen van de gemeenten of provincies die de indieningstermijn, bedoeld in het voorgestelde derde lid, overschrijden, dient te kunnen ontkomen aan de nadelige financiële gevolgen van de opschorting.

ad artikel 42b van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing

Uit de bewoordingen van het voorgestelde eerste lid blijkt dat een intrekking van stadsvernieuwingsmiddelen niet meer, zoals voorheen, te allen tijde dient plaats te vinden. Er kan van die intrekking worden afgezien. Indien omstandigheden een rol spelen waardoor het toepassen van een sanctie bestuurlijk niet behoorlijk zou zijn, is de minister gehouden daarvan af te zien.

Dit is geenszins een vingerwijzing naar een ander beleid inzake de hantering van sancties. In de regel zal, evenals thans het geval is, bij het niet tijdig of onvolledig indienen van de stukken die met de verantwoording verband houden steeds een sanctie worden getroffen.

Het percentage in het voorgestelde tweede lid is gelijk aan het percentage in de tweede volzin van het vierde lid van het voorgestelde artikel 42a van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing. Verwezen wordt naar de toelichting op dat artikel. In dit lid wordt de term «terugvorderen» gebezigd, omdat het hier gaat om een wijziging in een al geheel uitbetaald bedrag, namelijk de geldelijke steun over het verslagjaar waarover de ontbrekende bescheiden niet zijn verstrekt. Die terugvordering zal in de praktijk worden geëffectueerd door een verrekening van het bedrag waarmee die geldelijke steun is verminderd met het bedrag dat ingevolge de opheffen opschorting was ingehouden, waarna het saldo alsnog aan het Rijk moet worden betaald of wordt teruggestort in het betrokken stadsvernieuwingsfonds.

In het voorgestelde derde lid is een systeem voor de verdeling van de door toepassing van artikel 42b beschikbaar komende middelen opgenomen. Dat systeem is in essentie gelijk aan het regime ter zake dat voorheen in artikel 42, zesde lid, van die wet was opgenomen en nu nog steeds geldt voor fondsbeherende gemeenten, en het regime ter zake dat voorheen in het negende lid van dat artikel was opgenomen. Het belangrijkste verschil tussen het systeem in het wetsvoorstel en die regimes is, dat in het wetsvoorstel sprake is van één herverdeling van het totaal van de beschikbaar gekomen middelen over alle fondsbeherende gemeenten en provincies die de verantwoordingsbescheiden wel tijdig en volledig hebben ingediend.

Met dit systeem wordt beoogd te bereiken dat alle eenmaal in een stadsvernieuwingsfonds gestorte middelen voor de stadsvernieuwing beschikbaar blijven. Het was nog niet opgenomen in het wetsvoorstel dat om advies aan de Coördinatiecommissie stadsvernieuwing is voorgelegd. Daarin was een andere methode opgenomen om dat doel te bereiken, die na het advies van die commissie uit het wetsvoorstel is geschrapt. Verwezen wordt naar de betrokken passage in het algemene deel van deze memorie van toelichting.

Ook is het systeem zodanig, dat zo veel mogelijk recht wordt gedaan aan de uitgangspunten van de Nota Beleid voor Stadsvernieuwing in de toekomst. De herverdeling naar rato van de voor het betrokken kalenderjaar in de betrokken stadsvernieuwingsfondsen gestorte middelen brengt immers geen wijziging in de procentuele verdeling van stadsvernieuwingsmiddelen over de betrokken gemeenten en provincies. Voorts zal naar verwachting steeds sprake zijn van een vrij gering totaalbedrag dat op de voorgestelde wijze wordt herverdeeld, en daarmee van geringe bedragen voor de ontvangende gemeenten en provincies. Dit doet recht aan het in voornoemde nota neergelegde uitgangspunt, dat de geraamde tot en met het jaar 2005 voor stadsvernieuwing beschikbare

middelen in beginsel voldoende zijn om de resterende stadsvernieuwingsopgave uit te voeren, en dat daar dus geen middelen voor dat doel aan behoeven te worden toegevoegd.

Artikel II

In dit artikel is neergelegd in welke situaties het in dit wetsvoorstel neergelegde sanctieregime al dan niet reeds van toepassing zou moeten zijn ten aanzien van het kalenderjaar dat onmiddellijk voorafgaat aan het jaar waarin dat sanctieregime in werking treedt.

De bepaling houdt in dat de uiterste datum van inwerkingtreding, waarbij het nieuwe sanctieregime reeds ten aanzien van het vóór die inwerkingtreding laatstverstreken kalenderjaar van toepassing is, 1 juli is. Bij inwerkingtreding met ingang van een latere datum in juli, dan wel een datum in een van de maanden augustus tot en met december, is het nieuwe regime dus pas van toepassing ten aanzien van het jaar waarin het in werking treedt.

Met die keuze voor de datum van 1 juli wordt bereikt dat op alle niet tijdig uitgebrachte verslagen over het aan die datum voorafgaande kalenderjaar de voorgestelde nieuwe artikelen 42a en 42b van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing (artikel I, onderdeel C) van toepassing zijn. De datum van 1 juli ligt immers vóór de datum van 15 september, op welke datum de verantwoordingsverslagen over dat kalenderjaar dienen te zijn uitgebracht.

Overigens is op elke toepassing van sancties vóór de datum van inwerkingtreding, nadat het tot wet is verheven, van dit wetsvoorstel – het kan hier slechts gaan om sancties op het niet tijdig indienen van verslagen door fondsbeherende gemeenten – artikel 42, vierde lid, van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing van toepassing, zoals dat artikel luidde vóór 1 januari 1995. Dit volgt uit artikel IV van de wet van 14 februari 1994 (Stb. 138) tot wijziging van genoemde wet.

Artikel III

Met het vervallen van artikel 66 van de Woningwet wordt gekomen tot opheffing van de Rijkscommissie voor de volkshuisvesting.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
D. K. J. Tommel