

Vergaderjaar 2006–2007

30 939

Wijziging van de Wet stedelijke vernieuwing (wijziging in verband met de invoering van single information en single audit voor specifieke uitkeringen)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I ALGEMEEN

1. Inleiding

Onderhavig voorstel tot wijziging van de Wet stedelijke vernieuwing (hierna: Wsv) vloeit onder meer voort uit het kabinetsstandpunt over het rapport «Anders gestuurd, beter bestuurd: de specifieke uitkeringen doorgelicht» van de commissie Brinkman (Kamerstukken II 2004/05, 29 800 B, nr. 16) en betreft mede de implementatie van de door de regering uit dat rapport overgenomen aanbevelingen.

Daarnaast beoogt het wetsvoorstel uitvoering te geven aan de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer met betrekking tot de verantwoordelijkheid van het Rijk voor controle op de verantwoording van de provincies over de verdeling van het (provinciaal) Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (hierna: ISV) en voor controle op de bestedingen van de gemeenten die hun investeringsbudget door tussenkomst van de provincies ontvangen (de zogenaamde niet rechtstreekse gemeenten) (Kamerstukken II 2004/05, 30 100 XI, nr. 2).

Voorts wordt voorgesteld over te gaan tot schrapping van de in artikel 9, derde lid, opgenomen verplichting dat gemeenten een stelsel van kwaliteitszorg inrichten ter bewaking en verbetering van de kwaliteit van de stedelijke vernieuwing.

Ten slotte wordt voorgesteld om overeenkomstig de convenanten die in het kader van het derde tijdvak Grotestedenbeleid (hierna: GSB-III) zijn afgesloten, een delegatiebevoegdheid in de wet op te nemen die het mogelijk maakt om bij algemene maatregel van bestuur regels te geven omtrent het lager vaststellen van het investeringsbudget.

2. Kabinetsstandpunt over het rapport van de commissie Brinkman

Een van de overgenomen aanbevelingen is dat het Rijk bij de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen overheden zal sturen op hoofdlijnen. Voorzover nog sprake zal zijn van specifieke uitkeringen zullen de gemeenten en provincies zoveel mogelijk beleids- en bestedingsvrijheid krijgen en zo min mogelijk worden belast met verantwoordings-

bureaucratie. Gekozen is dan ook voor een systeem van verantwoording op basis van het uitgangspunt single information en single audit. Bij de implementatie van dit systeem van verantwoording voor alle specifieke uitkeringen (dus ook voor het ISV) is het onder verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) opgestelde Besluit tot wijziging van het Besluit financiële verhoudingen 2001 en enkele andere besluiten leidend. In het hiernavolgende worden eerst de belangrijkste elementen van genoemd wijzigingsbesluit beknopt weergegeven. Vervolgens wordt ingegaan op de gevolgen van de gekozen systematiek voor de verantwoording door gemeenten en provincies over het aan hen verleende ISV en de daaruit volgende noodzakelijke wijziging van de Wsv.

3. Voorgestelde verantwoording bij specifieke uitkeringen

Single information en single audit

Uitgangspunt is dat het Rijk verantwoordingsinformatie opvraagt die zo veel mogelijk aansluit bij zowel de informatiebehoefte van de gemeenten en de provincies als de reeds in de Provinciewet en de Gemeentewet opgenomen verantwoordingsmethodiek en -momenten. Dit betekent dat:

- a. het Rijk gebruik maakt van de reguliere jaarstukken van deze overheden (het jaarverslag en de door een accountant van een rechtmatigheidsoordeel voorziene jaarrekening);
- b. van de voor de specifieke uitkering apart voorgeschreven verantwoording (met de daarbij behorende accountantscontrole en controleprotocollen) wordt afgezien en in plaats daarvan in een bijlage bij de (reguliere) jaarrekening de noodzakelijke financiële- en beleidsverantwoordingsinformatie per specifieke uitkering wordt opgenomen, en
- c. wat betreft het verantwoordingsmoment wordt aangesloten bij de procedure die voor de reguliere jaarstukken geldt: uiterlijk 15 juli van het jaar volgend op het jaar of tijdvak waarover verantwoording moet worden afgelegd aan het Rijk worden de stukken (door tussenkomst van de Minister van BZK) aangeleverd.

Met het hiervoor reeds genoemde besluit tot wijziging van het Besluit financiële verhoudingen 2001 en enkele andere besluiten, wordt door wijziging van artikel 27 van het Besluit financiële verhoudingen 2001, artikel 24, derde lid, en artikel 58a van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten en artikel 5, vierde lid, van het Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten, de nieuwe systematiek geïmplementeerd.

De noodzaak van verantwoordingsinformatie

De artikelen 21, 22 en 26 van de Comptabiliteitswet 2001 brengen met zich dat een minister voor het afleggen van verantwoording in de departementale jaarrekening en het departementale jaarverslag over het beheer en de realisatie van de hoofddoelstellingen van een specifieke uitkering, behoefte heeft aan van de subsidieontvangers verkregen verantwoordingsinformatie. Aard en omvang van die informatie, gekoppeld aan de bevoorschotting en afrekening per specifieke uitkering, wordt in belangrijke mate bepaald door de voor die specifieke uitkering bestaande wet- en regelgeving.

Accountantscontrole

Voor de wijze waarop medebewindstaken worden uitgevoerd is de eigen verantwoordelijkheid van de medeoverheden uitgangspunt. Waar het de financiële verantwoordingsinformatie betreft is de reguliere jaarrekening-

controle door de accountants van gemeenten en provincies, conform het advies van de commissie Brinkman, in beginsel voldoende voor het Rijk. In het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (hierna: BBV) en het Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten (hierna: BAPG) zijn algemene eisen aan deze jaarrekeningcontrole opgenomen.

Van informatie betreffende de hoofddoelstellingen van beleid, opgenomen in de bijlage bij de jaarrekening, zal in ieder geval de deugdelijke totstandkoming en de juistheid worden beoordeeld.

Borging kwaliteit accountantscontrole

Op grond van artikel 27, tweede lid, van het Besluit financiële verhoudingen 2001, kunnen de accountantsdiensten van departementen reviews uitvoeren. In het kader van single information en single audit zal tevens sprake zijn van single review, hetgeen wil zeggen dat de auditdiensten van de departementen een gezamenlijke review zullen uitvoeren. Over deze nieuwe aanpak worden binnenkort nadere afspraken gemaakt, die zullen worden vastgelegd in het Handboek audit rijksoverheid.

4. Single information en single audit in het kader van de Wet stedelijke vernieuwing

Wat de Wsv betreft zal de beoordeling van de aanvraag tot vaststelling van het investeringsbudget, bedoeld in artikel 13, eerste lid, van die wet, niet meer plaatsvinden op basis van een (apart) verantwoordingsverslag zoals dat thans wordt geëist door het Besluit verantwoording stedelijke vernieuwing, maar op basis van de verantwoordingsinformatie zoals hiervoor onder 2 is aangegeven. Genoemd besluit zal worden ingetrokken en worden vervangen door een besluit dat de verantwoordingsinformatie die op basis van het BBV en het BAPG aan het Rijk moet worden verstrekt, aanwijst als de verantwoordingsinformatie die op basis van de Wsv moet worden verstrekt.

5. Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer

Verantwoording door provincies

Het onderhavige wetsvoorstel beoogt tevens uitvoering te geven aan de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer met betrekking tot de verantwoordelijkheid van het Rijk voor controle op de verantwoording van de provincies aan het Rijk over de verdeling van het provinciaal investeringsbudget over de niet rechtstreekse gemeenten en voor controle op de bestedingen van die gemeenten (Kamerstukken II 2004/05, 30 100 XI, nr. 2).

Het voorgestelde artikel 16a, waarin wordt bepaald dat gedeputeerde staten uiterlijk 15 juli van het tweede jaar volgende op de afloop van het investeringstijdvak informatie indienen over de verdeling van het provinciaal budget, brengt die verantwoordelijkheid tot uitdrukking. Gekozen is hier voor het tweede jaar na afloop van het investeringstijdvak, omdat op die wijze de uiterlijk 15 juli van het eerste jaar na afloop van het investeringstijd van de niet rechtstreekse gemeenten ontvangen verantwoording, alsmede de uiterlijk 31 december van dat jaar opgemaakte samenvatting van bevindingen, in de provinciale verantwoording kunnen worden meegenomen.

Met de bedoeling de provincie voldoende tijd te geven voor zowel de beoordeling van de verantwoordingsinformatie die is ontvangen van de niet rechtstreekse gemeenten als voor het opstellen van een samenvatting

van haar bevindingen daaromtrent, wordt voorgesteld het tijdstip waarop de provincie die samenvatting en die verantwoordingsinformatie moet indienen, te verschuiven van 1 augustus van het jaar na afloop van het investeringsstijdvak naar 31 december van dat jaar.

De huidige in de Wsv opgenomen termijn, nog gebaseerd op de oude datum voor de indiening van de verantwoordingsinformatie van 1 juli en bedoeld voor het enkel opstellen van een samenvatting van bevindingen, moet daarvoor te kort worden geacht.

Beoordelingstermijn Rijk en provincies

De in artikel 14, eerste lid, genoemde beoordelingstermijn van vier maanden voor de vaststelling van het investeringsbudget, is in de praktijk eveneens aan de korte kant gebleken voor een degelijke beoordeling van de verantwoordingsinformatie, met name in de gevallen dat ontbrekende informatie moest worden aangevuld of bestuurlijk overleg nodig was. Voorgesteld wordt de mogelijkheid te openen de reguliere beoordelingstermijn één maal met maximaal twee maanden te verlengen.

6. Lagere vaststelling en verrekening

Overeenkomstig de afspraken in de convenanten die in het kader van het derde tijdvak Grotestedenbeleid (hierna: GSB-III) zijn afgesloten, wordt voorgesteld een delegatiebevoegdheid in de wet op te nemen die het mogelijk maakt om bij algemene maatregel van bestuur regels te geven omtrent het lager vaststellen van het investeringsbudget. Dit voorstel vloeit voort uit de wens van de gemeenten om vooraf bekend te zijn met eventuele financiële sancties ingeval de in het gemeentelijk ontwikkelingsplan opgenomen gemeentelijke doelstellingen van stedelijke vernieuwing onvoldoende zijn bereikt of de activiteiten in het kader van stedelijke vernieuwing niet of niet geheel hebben plaatsgevonden en zulks de gemeente kan worden toegerekend. De nadere uitwerking van de in de Wsv op te nemen delegatiebevoegdheid zal plaatsvinden in het hiervoor reeds genoemde (nieuwe) Besluit verantwoording stedelijke vernieuwing.

Geheel of gedeeltelijk terugvorderen provinciaal budget

Indien het provinciaal budget niet is besteed ten behoeve van verlening van investeringsbudget, dan wel indien het provinciaal handelen naar het oordeel van de Minister in strijd is met de bij of krachtens deze wet gegeven regels, kan de Minister op basis van artikel 17, eerste en tweede lid, overgaan tot het geven van een aanwijzing. Echter, niet in alle gevallen zal het geven van een aanwijzing effectief zijn of kan daarvan voldoende resultaat worden verwacht. Voorgesteld wordt om analoog aan artikel 16, tweede lid, voor dergelijke gevallen in artikel 17, derde lid, de mogelijkheid te bieden tot het geheel of gedeeltelijk terugvorderen van het provinciaal budget. De mogelijkheid tot het terugvorderen is beperkt tot 5 jaar nadat het betreffende investeringsstijdvak is afgesloten.

7. Stelsel van kwaliteitszorg

Voorgesteld wordt over te gaan tot schrapping van de in artikel 9, derde lid, opgenomen verplichting dat gemeenten een stelsel van kwaliteitszorg inrichten ter bewaking en verbetering van de kwaliteit van de stedelijke vernieuwing. Doel van het stelsel bij de introductie van de Wsv was dat gemeenten het proces van stedelijke vernieuwing zouden volgen en kunnen verbeteren. Met de invoering van single information en single audit, waarbij de met het Rijk gemaakte afspraken worden opgenomen in een bijlage bij de gemeentelijke jaarrekening, is het proces van volgen en

verbeteren van stedelijke vernieuwing een structureel onderdeel geworden van de planning- en controlcyclus binnen de gemeente. De eis dat gemeenten een stelsel van kwaliteitszorg dienen in te richten en daarover moeten rapporteren is daarmee overbodig geworden.

8. Effecten voor burgers, bedrijven en overheid

Onderhavige wijziging van de Wsv heeft geen effecten voor burgers en bedrijven. Het wetsvoorstel heeft uitsluitend betrekking op de verhouding tussen overheden. Voor de betrokken gemeenten zal sprake zijn van een daling van de bestuurslasten omdat de informatie- en controle-intensiteit afneemt. Voor de provincies zal sprake zijn van een lichte toename van de bestuurslasten waar het gaat om de verantwoording aan het Rijk over de verdeling van het provinciaal budget, maar anderzijds zullen met de introductie van single information en single audit de lasten van het beoordelen van de bestedingen van de niet-rechtstreekse gemeenten afnemen. De voorgestelde wetswijziging is voorts voor een toets op handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid voorgelegd aan een daarvoor ingestelde interne VROM/DGW-toetsgroep. Die toetsgroep heeft een toetsing niet nodig geacht, omdat het om een beperkte wijziging van overwegend technische aard gaat.

II ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Onderdeel A

Voor meer informatie over de achtergrond van deze wijziging wordt verwezen naar punt 7 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Onderdeel B

Met de voorgestelde wijzigingen in artikel 13 van de Wsv wordt aangesloten bij de terminologie zoals die in het kader van single information en single audit wordt gebruikt in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en het Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten (BAPG). Voorts vervalt in het tweede lid van dat artikel het voorschrift met betrekking tot de accountantsverklaring, omdat het BAPG reeds voorschriften daaromtrent bevat. Met de voorgestelde wijziging van het vijfde lid wordt voor de provincies de termijn voor het indienen van de samenvatting van bevindingen en de verantwoordingsinformatie die is ontvangen van de niet rechtstreekse gemeenten verruimd. Voor meer informatie over de achtergrond van deze wijziging wordt verwezen naar punt 5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Onderdeel C

De voorgestelde wijziging van artikel 14, eerste lid, houdt in dat de termijn van vier maanden, die de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (hierna: VROM) en gedeputeerde staten hebben voor het vaststellen van het bedrag van het investeringsbudget, eenmaal kan worden verlengd met ten hoogste twee maanden. In de praktijk is de beoordelingstermijn van vier maanden voor de vaststelling van het investeringsbudget aan de korte kant gebleken, met name in de gevallen dat ontbrekende informatie moest worden aangevuld of bestuurlijk overleg nodig was.

Onderdeel D

De voorgestelde toevoeging aan het tweede lid van artikel 16 vloeit voort uit de afspraken in de convenanten die in het kader van het derde tijdvak Grotestedenbeleid (hierna: GSB-III) zijn afgesloten en houdt verband met de wens van de gemeenten vooraf bekend te kunnen zijn met eventuele financiële sancties ingeval de in het gemeentelijk ontwikkelingsplan opgenomen gemeentelijke doelstellingen van stedelijke vernieuwing onvoldoende zijn bereikt of de activiteiten in het kader van stedelijke vernieuwing niet of niet geheel hebben plaatsgevonden en zulks de gemeente kan worden toegerekend. Voorgesteld wordt een delegatiebevoegdheid op te nemen die het mogelijk maakt om bij algemene maatregel van bestuur regels te geven omtrent het lager vaststellen van het investeringsbudget. De nadere uitwerking van deze delegatiebevoegdheid zal plaatsvinden in het Besluit verantwoording stedelijke vernieuwing.

Het voorgestelde derde lid van artikel 16 betreft een verduidelijking ten opzichte van het huidige derde lid van dat artikel. Uitdrukkelijk wordt in het voorgestelde artikellid bepaald dat het hier gaat om de terugvordering van aan de gemeenten verleend budget door de Minister van VROM of gedeputeerde staten en niet om de terugvordering door de Minister van VROM van aan de provincies ter beschikking gesteld budget. Dit onderscheid wordt wenselijk geacht in verband met de voorgestelde toevoeging van een derde lid aan artikel 17, dat handelt over de terugvordering door de Minister van VROM van aan de provincies ter beschikking gesteld budget (zie onderdeel F). Voorts is in verband met het bij de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht behorende begrippenkader, de term «onverschuldigd betaalde bedragen» vervangen door: ten onrechte betaalde bedragen.

Onderdelen E en F

Het voorgestelde artikel 16a en het voorgestelde derde lid van artikel 17 houden verband met de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer met betrekking tot de verantwoordelijkheid van het Rijk voor controle op de verantwoording van de provincies aan het Rijk over de doorverdeling van investeringsbudget over de niet rechtstreekse gemeenten. In het eerste lid van artikel 16a is gekozen voor 15 juli van het tweede jaar na afloop van het investeringstijdvak als datum voor de indiening van de provinciale verantwoording. Op die wijze kunnen de uiterlijk 15 juli van het eerste jaar na afloop van het investeringstijdvak van de niet rechtstreekse gemeenten ontvangen verantwoordingen (zie artikel 13, eerste lid), alsmede de uiterlijk 31 december van dat jaar opgemaakte samenvattingen van bevindingen (zie artikel 13, vijfde lid – nieuw), in de provinciale verantwoording worden meegenomen.

De met het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde regeling van de verantwoording van de provincies, alsmede de vormgeving van mogelijk financiële sancties, komt zoveel als mogelijk is overeen met hetgeen daarover in de Wsv is opgenomen ten aanzien van de door de gemeenten af te leggen verantwoording over de besteding van de gemeentelijke budgetten.

Onderdeel G

Evenals in artikel 16, derde lid, is ook in artikel 22, eerste lid, in verband met het bij de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht beho-

rende begrippenkader, de term «onverschuldigd betaalde subsidiebedragen» vervangen door: ten onrechte betaalde subsidiebedragen.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
P. Winsemius