

Vergaderjaar 1995–1996

24 480

Convenanten van het Rijk met bedrijven en instellingen

Nr. 3

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 30 januari 1996

De commissie voor de Rijksuitgaven¹, de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken² en de vaste commissie voor Justitie³ hebben op 17 januari 1996 overleg gevoerd met minister Zalm van Financiën, minister Dijkstal van Binnenlandse Zaken en minister Sorgdrager van Justitie over **het rapport van de Algemene Rekenkamer convenanten van het Rijk met bedrijven en instellingen** (kamerstuk 24 480, nrs. 1 en 2) en de brief van de minister van Justitie d.d.20 december 1995 met bijlage over **aanwijzingen voor convenanten, zoals vastgesteld door de minister-president**. Deze brief is als bijlage bij het verslag gedrukt.

Van het overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

¹ Samenstelling:

Leden: Schutte (GPV), Van Rey (VVD), voorzitter, Terpstra (CDA), Smits (CDA), ondervoorzitter, Reitsma (CDA), Ter Veer (D66), Ybema (D66), Witteveen-Hevinga (PvdA), Hillen (CDA), Van Heemst (PvdA), Leerkes (Unie 55+), Van Wingerden (AOV), Rabbae (GroenLinks), Noorman-den Uyl (PvdA), Vreeman (PvdA), Liemburg (PvdA), H. G. J. Kamp (VVD), Zonneveld (CD), Hoogervorst (VVD), Van der Ploeg (PvdA), Bakker (D66), Van Walsem (D66), Hofstra (VVD), Passtoors (VVD), Ten Hoopen (CDA).

Plv. leden: Van der Vlies (SGP), Hessing (VVD), Van de Camp (CDA), Van der Linden (CDA), Wolters (CDA), Schimmel (D66), Roethof (D66), Van Zuijlen (PvdA), Duivesteijn (PvdA), Van Dijke (RPF), Hendriks, Rosenmöller (GroenLinks), Vliegenthart (PvdA), Adelmund (PvdA), Van Zijl (PvdA), Remkes (VVD), Marijnissen (SP), B. M. de Vries (VVD), Van Gelder (PvdA), Giskes (D66), Van Rooy (CDA), Verbugt (VVD), Klein Molekamp (VVD), De Hoop Scheffer (CDA).

² Samenstelling:

Leden: Van Erp (VVD), V. A. M. van der Burg

(CDA), Te Veldhuis (VVD), Van der Heijden (CDA), De Cloe (PvdA), voorzitter, Janmaat (CD), Van den Berg (SGP), Scheltema-de Nie (D66), ondervoorzitter, Apostolou (PvdA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Van der Hoeven (CDA), Remkes (VVD), Gabor (CDA), Koekkoek (CDA), Nijpels-Hezemans (groep-Nijpels), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Hoekema (D66), Essers (VVD), Dittrich (D66), Dijkman (PvdA), De Graaf (D66), Cornielje (VVD), Rouvoet (RPF), Rehwinkel (PvdA).

Plv. leden: Korthals (VVD), Dankers (CDA), Van Hoof (VVD), Bijleveld-Schouten (CDA), Liemburg (PvdA), Poppe (SP), Schutte (GPV), Jeekel (D66), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Vreeman (PvdA), Verhagen (CDA), Van der Stoel (VVD), Mateman (CDA), Mulder-van Dam (CDA), Van Wingerden (AOV), Rabbae (GroenLinks), Van Bortel (D66), H. G. J. Kamp (VVD), Assen (CDA), M. M. van der Burg (PvdA), Bakker (D66), Klein Molekamp (VVD), Leerkes (Unie 55+), Van Oven (PvdA).

³ Samenstelling:

Leden: V. A. M. van der Burg (CDA), voorzitter,

Schutte (GPV), Korthals (VVD), Janmaat (CD), De Hoop Scheffer (CDA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Van de Camp (CDA), Swildens-Rozendaal (PvdA), ondervoorzitter, M. M. van der Burg (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Aiking-van Wageningen (groep-Nijpels), Rabbae (GroenLinks), J. M. de Vries (VVD), Van Oven (PvdA), Van der Stoel (VVD), Dittrich (D66), Verhagen (CDA), Dijkman (PvdA), De Graaf (D66), Rouvoet (RPF), B. M. de Vries (VVD), O. P. G. Vos (VVD), Van Vliet (D66).

Plv. leden: Koekkoek (CDA), Van den Berg (SGP), Van Blerck-Woerdman (VVD), Marijnissen (SP), Biesheuvel (CDA), Bremmer (CDA), Doelman-Pel (CDA), Van Traa (PvdA), Van Heemst (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Rehwinkel (PvdA), Vliegenthart (PvdA), Boogaard (groep-Nijpels), Sipkes (GroenLinks), Rijpstra (VVD), Middel (PvdA), Passtoors (VVD), Van Bortel (D66), Van der Heijden (CDA), Apostolou (PvdA), Leerkes (Unie 55+), Van den Doel (VVD), Weisglas (VVD), De Koning (D66).

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Koekkoek** (CDA) stelde vast dat het verschijnsel convenant een hoge vlucht heeft genomen; de Algemene Rekenkamer telde er 154 in 1994, nog afgezien van bestuursconvenanten tussen overheden. Als voordelen van convenanten tussen Rijk enerzijds en bedrijven en instellingen anderzijds kunnen worden genoemd een vrijere vorm in vergelijking met regelgeving, het mobiliseren van steun voor een bepaald beleid en het bevorderen van samenhang in een beleidsterrein, omdat een convenant veelal een package deal is. Nadelen zijn er ook: met een convenant kan de geregelde wetgevingsprocedure worden omzeild, belangen van derden kunnen worden verwaarloosd en de Kamer kan voor het blok worden gezet. De heer Koekkoek meende echter dat die nadelen kunnen worden ondervangen.

In de eerste plaats dient daartoe als uitgangspunt te worden gekozen dat geen convenanten worden gesloten waar wetgeving het aangewezen instrument is. Concept-regelgeving kan immers worden besproken met belanghebbenden en op die manier kan ook steun worden verworven voor regelgeving. Voordeel van wetgeving is ook dat het rechtskarakter volstrekt duidelijk is, terwijl rechtsbescherming voor de betrokken partijen en voor derden beter verzekerd is. Het tweede nadeel kan worden ondervangen door ervoor te zorgen dat de bij convenanten betrokken maatschappelijke organisaties voldoende representatief zijn. De positie van de Kamer bij convenanten kan problematisch zijn, hetgeen overigens ook het geval kan zijn als contracten worden gesloten (bijvoorbeeld met de Nederlandse Spoorwegen) of de Kamer moet oordelen over internationale verdragen. In die gevallen waar de Kamer er nog aan te pas moet komen, bijvoorbeeld omdat bepaalde zaken in wetgeving moeten worden geregeld of de begroting gewijzigd moet worden, zouden dan ook alleen convenanten moeten worden gesloten onder het voorbehoud van instemming van de Kamer of de begrotingswetgever. Een goede procedure in die gevallen zou in de ogen van de heer Koekkoek zijn, dat eerst een concept-akkoord aan de Kamer wordt voorgelegd en daarna zo nodig het overleg met de maatschappelijke organisaties wordt heropend. Bovendien moet de rol van de Kamer serieus worden genomen. Bij convenanten die uitvoeringszaken betreffen en tot de bevoegdheid van de minister behoren, is het niet nodig om het voorbehoud van instemming van de Kamer te maken, want dan zijn de bevoegdheden van de Kamer niet in het geding. Los hiervan is het uiteraard mogelijk dat tevoren met de betreffende minister is afgesproken dat de Kamer ook over zo'n uitvoeringsconvenant wordt geïnformeerd en desgewenst in overleg met de minister kan treden voordat het definitief wordt gesloten.

De heer Koekkoek wees er vervolgens op dat een convenant alle partijen bindt. Op zichzelf mag de regering dus niet eenzijdig van dit convenant afwijken, maar in de praktijk komt dit toch wel voor, bijvoorbeeld bij een kabinetsformatie. Het is dan ook nodig om bepalingen op te nemen over wijziging van een gesloten convenant en de aanwijzingen voor convenanten voorzien daar ook in. Als de regering wijziging wil, zal zij opnieuw moeten onderhandelen, want de overheid hoort een betrouwbare partner te zijn. Ter illustratie wees hij op de gang van zaken bij het Schevenings akkoord bestuurlijke vernieuwing, waarbij afspraken zijn gemaakt over een aantal onderwijszaken.

Convenanten bevatten, zo constateert de Rekenkamer, zelden informatie over de financiële gevolgen voor de rijksoverheid. De heer Koekkoek meende dat de aanwijzingen voor convenanten zouden moeten voorschrijven dat die financiële gevolgen in het convenant zelf zichtbaar zijn.

Het door de Rekenkamer gemaakte onderscheid tussen inhoudelijke en procedurele convenanten leek hem niet zo zinvol. Inhoudelijke en procedurele afspraken lopen immers vaak door elkaar. Wel onderschreef

hij de opmerking van de Rekenkamer dat doelstellingen van convenanten vaak weinig worden geëxpliciteerd. De aanwijzingen voor convenanten geven bepalingen om dit te verbeteren. Voorts merkt de Rekenkamer terecht op dat het rechtskarakter van convenanten vaak onduidelijk is, maar ook hiervoor geven de aanwijzingen een richtsnoer. Daarnaast zijn convenanten dikwijls te vrijblijvend geformuleerd wat de uitvoering ervan betreft. Dat kan een bewuste keuze zijn om partijen over en weer tevreden te stellen, maar in dat geval is een convenant in feite niet meer dan een zoethouder.

De aanbeveling van de Rekenkamer om een register van convenanten op te zetten, steunde de heer Koekkoek niet. Hij meende dat convenanten als regel in de Staatscourant bekend moeten worden gemaakt, opdat ze openbaar zijn en eenieder er kennis van kan nemen. Hij zag graag dat die regel duidelijk in de aanwijzingen wordt opgenomen.

Hij vond het niet zo elegant dat de minister-president één dag voor de toen nog voorziene behandeling van het rapport van de Rekenkamer in de Kamer de aanwijzingen voor convenanten heeft vastgesteld. Daardoor wordt de indruk gewekt dat geen behoefte bestond aan de inbreng van de Kamer, terwijl de Kamer toch op een groot aantal punten belang heeft bij de aanwijzingen. Hij drong erop aan dat het kabinet, gehoord de discussie van vandaag, de aanwijzingen voor convenanten opnieuw beziet. Hij betreunde het ook dat deze aanwijzingen geen deel uitmaken van de aanwijzingen voor de regelgeving, hoewel bij de aanbidding van die aanwijzingen door de minister-president is aangekondigd dat toekomstige aanwijzingen steeds in de aanwijzingen voor de regelgeving zouden worden opgenomen. Bovendien is er een nauwe samenhang tussen beide aanwijzingen, waarbij de heer Koekkoek vooral dacht aan de aanwijzing voor de te maken afwegingen bij het aangaan van convenanten, en de algemene aanwijzingen over het gebruik van regelgeving. De ervaringen die enerzijds bij regelgeving en anderzijds bij convenanten worden opgedaan, kunnen elkaar wederzijds gunstig beïnvloeden. Hij sprak dan ook de wens uit dat beide aanwijzingen spoedig zullen worden geïntegreerd.

Het rapport van de Rekenkamer had de heer **Kamp** (VVD) sterk doen denken aan het eerdere Rekenkamer-rapport over zelfstandige bestuursorganen. In beide gevallen is immers wildgroei geconstateerd. De Kamer heeft indertijd over zelfstandige bestuursorganen een aantal duidelijke uitspraken in moties vastgelegd en dat leek hem nu opnieuw nodig, hoewel de inmiddels vastgestelde aanwijzingen voor convenanten al een aanmerkelijke verbetering betekenen. Een convenant associeerde hij met goede bedoelingen en samenwerking, maar helaas ook met rommeligheid, onduidelijkheid en vrijblijvendheid. Van die negatieve associaties wilde hij graag af, nu bij allerlei gelegenheden is gebleken dat met convenanten vaak goede resultaten te bereiken zijn zonder de regelgeving steeds verder te moeten verdichten.

Ook hij vond het niet elegant dat de aanwijzingen voor convenanten één dag voor de indertijd geplande bespreking in de Kamer zijn vastgesteld. Al in april 1992 is door de commissie voor de Toetsing van wetgevingsprojecten geadviseerd om deze aanwijzingen op te stellen en het toenmalige kabinet heeft dat advies ook overgenomen, maar daarna is het ongeveer drieëneenhalf jaar stil gebleven totdat de aanwijzingen op 18 december 1995 bleken te zijn vastgesteld.

Hij meende dat op tien punten lessen moeten worden getrokken uit de tot nu toe met convenanten opgedane ervaringen. Vier van die tien punten zijn overigens al voldoende opgenomen in de aanwijzingen voor convenanten: onderbouwen van de keuze voor het instrument convenant, concreet aangeven van de bedoeling, vaststellen in hoeverre de wederpartij voor de beoogde doelgroep kan optreden en vastleggen van de looptijd van het convenant. Indien het gaat om een convenant voor

onbepaalde tijd, dat overigens volgens de aanwijzingen niet de voorkeur verdient, dient er een opzeggingsregeling te zijn.

Voor drie van de tien punten geldt dat er wel een bepaling over is opgenomen in de aanwijzingen, maar dat die niet concreet of niet duidelijk genoeg is. In de eerste plaats vond de heer Kamp dat duidelijk moet zijn in welke mate het convenant bindend is, dus of het gaat om een inspanningsverplichting of om een resultaatsverplichting, terwijl ook duidelijk moet zijn welke sancties staan op het niet nakomen van verplichtingen. In de tweede plaats is in de aanwijzingen niet voldoende geregeld dat de Kamer vóór de ondertekening van een convenant moet worden geïnformeerd, althans voor zover het gaat om beleidsinhoudelijke en voor de Kamer relevante convenanten. Voorts mogen convenanten nooit een inbreuk bevatten op het budgetrecht van de Kamer en mag de Kamer ook niet bij wetgeving voor het blok worden gezet met een beroep op een convenant. In de derde plaats zou in de aanwijzingen duidelijker moeten worden bepaald dat ieder convenant periodiek geëvalueerd dient te worden en dat in elk convenant dient te worden beschreven wat met de evaluatieresultaten zal worden gedaan.

Resteren drie punten die in het geheel niet in de aanwijzingen terug te vinden zijn, maar die wel degelijk geregeld zouden moeten worden. In de eerste plaats meende de heer Kamp dat er een volledig, gemakkelijk te raadplegen register moet komen van alle van kracht zijnde convenanten. In de tweede plaats vond hij dat er steeds volledige duidelijkheid moet zijn over de financiële gevolgen voor het Rijk, zowel per jaar als over de totale looptijd van het convenant, terwijl ook de relatie met de jaarlijkse begrotingen duidelijk moet zijn. Ten derde vond hij dat de Kamer jaarlijks moet worden geïnformeerd over de voortgang en de inmiddels geboekte resultaten van alle convenanten.

Ten slotte leek het hem aangewezen dat op dezelfde manier te werk wordt gegaan bij convenanten met andere partijen dan bedrijven en instellingen, in het bijzonder convenanten met andere overheden, zoals die over Vinex-locaties en het grote-stedenbeleid.

Ook de heer **Rehwinkel** (PvdA) vond dat er reden was voor enig ongenoegen over het moment van vaststelling van de aanwijzingen voor convenanten. Anderzijds had hij er waardering voor dat deze aanwijzingen de Kamer zo snel hebben bereikt, nadat daar bij een regeling van werkzaamheden om was gevraagd.

Volgens de toelichting op aanwijzing 23 is het sluiten van een convenant «een bestuursdaad waarvoor de minister op de gebruikelijke wijze door de Staten-Generaal achteraf ter verantwoording kan worden geroepen». Hij vond dan ook dat de commissie-Scheltema indertijd terecht heeft gesteld dat het verstandig is als een minister zich bij een belangrijk convenant tevoren van parlementaire steun verzekert, dan wel in het convenant uitdrukkelijk het voorbehoud van parlementaire instemming opneemt. Nu geeft het rapport van de Rekenkamer aan dat in 25% van de gevallen de Staten-Generaal noch voor, noch na de ondertekening van een convenant zijn geïnformeerd over de totstandkoming ervan, terwijl bij twee van de zestien nader onderzochte convenanten aanzienlijke financiële middelen beschikbaar bleken te zijn gesteld zonder dat de Staten-Generaal op de hoogte waren van die convenanten. In beide gevallen vonden de betrokken ministeries het, aldus het Rekenkamer-rapport, niet nodig om de Staten-Generaal te informeren, omdat een en ander al was gepubliceerd in de Staatscourant. Met het oog hierop leek het de heer Rehwinkel nodig dat de betrokkenheid van het parlement bij het aangaan van convenanten nader wordt geregeld.

Hij betwijfelde of zou moeten worden gekozen voor het altijd opnemen van een uitdrukkelijk voorbehoud. Er zijn immers convenanten waar dit een te zwaar middel zou zijn, terwijl hij zich ook kon voorstellen dat het soms nodig is om snel een convenant te sluiten. Wel zou hij graag

afspraken dat de Staten-Generaal voortaan over elk convenant worden geïnformeerd, zo mogelijk nog vóór de ondertekening ervan, maar anders in ieder geval daarna. Dan kan de Kamer zelf afwegen of zij betrokken wil zijn bij de totstandkoming van het convenant en, zo ja, op welke wijze. In de praktijk zal die betrokkenheid bij een convenant dat de uitvoerende bevoegdheden van de minister aangaat, anders zijn dan bij een convenant dat bijvoorbeeld nieuw beleid betreft, maar hij vond dat de Kamer in staat moet worden gesteld om zelf te beoordelen om welk soort convenant het gaat en op welke manier zij erbij betrokken wil worden.

Hij stelde vervolgens vast dat in de aanwijzingen voor convenanten de aanbeveling van de Rekenkamer inzake een convenantenregister niet is opgenomen. Verder wees hij op aanwijzing 7 dat convenanten «in beginsel» op schrift worden gesteld, terwijl in de toelichting staat dat in sommige gevallen met een briefwisseling kan worden volstaan. Uit een oogpunt van kenbaarheid voor derden vond hij dat ongewenst. Een goede kenbaarheid is er wel bij een convenantenregister. Hoe denkt het kabinet daar nu over? Is de aanbeveling van de Rekenkamer door het kabinet afgewezen, of beraadt het zich daar nog op?

Bij aanwijzing 8, derde lid, vroeg de heer Rehwinkel of de overheid op dit moment al op deze manier handelt. Hij kon zich voorstellen dat er, gezien de stellige formulering van dit derde lid, in de praktijk problemen kunnen rijzen.

De formulering van aanwijzing 9, derde lid, was voor hem mede een reden om te hechten aan betrokkenheid van de Staten-Generaal. Weliswaar wordt in dit derde lid gezegd dat met toezeggingen inzake wettelijke regelingen terughoudendheid moet worden betracht, maar daarmee wordt de mogelijkheid dat dergelijke toezeggingen toch worden gedaan, niet uitgesloten. Uiteraard zal niet worden toegezegd dat bijvoorbeeld een bepaalde wet tot stand zal worden gebracht, maar alleen al het doen van de toezegging dat een voorstel bij de ministerraad zal worden ingediend, wekt bepaalde verwachtingen op.

Bij aanwijzing 15 vroeg hij of deze betekent dat reeds in het convenant zelf een keuze moet worden gemaakt welke rechtsgang openstaat: naar de burgerlijke of naar de administratieve rechter.

Ten slotte vroeg hij of aanwijzing 17, tweede lid, betekent dat convenanten voor onbepaalde tijd alleen mogelijk zijn wanneer zij gekoppeld zijn aan een wettelijke regeling.

Mevrouw **Oedayraj Singh Varma** (GroenLinks) betitelde de praktijk van het sluiten van convenanten als «de overlegdemocratie in optima forma». Vanaf eind jaren '80 heeft deze praktijk een hoge vlucht genomen en het rapport van de Rekenkamer zag zij als een goede gelegenheid om stil te staan bij de vraag in hoeverre sprake is van een ongecontroleerde wildgroei van niet of moeilijk afdwingbare herenakkoorden. In het algemeen zijn geen principiële bezwaren aan te voeren tegen het instrument van het convenant, maar dat komt anders te liggen als een convenant geen duidelijke meerwaarde boven een wettelijke regeling heeft, of in feite een schuilkelder wordt waardoor branches en organisaties beleid kunnen voorkomen dat hun onwelgevallig is.

Het rapport van de Rekenkamer vond zij verontrustend. Zo bevat circa twee-derde van het aantal onderzochte convenanten onvoldoende waarborgen voor het realiseren van de gestelde beleidsdoelen. Al gaat het in convenanten veelal om inspanningsverplichtingen en dus niet om eenvoudig te toetsen resultaatsverplichtingen, toch dient meetbaar te zijn of de inspanningen iets hebben opgeleverd en wat daarin de functie van het convenant is geweest. Als dat niet te meten is, is een convenant zonde van de tijd en de energie. Ook is de Rekenkamer ontevreden over het gebrek aan waarborgen voor de naleving. Bij een convenant dient een stok achter de deur te staan, voor het geval partijen zich niets of te weinig gelegen laten liggen aan de gestelde doelen. Het ontbreken van

waarborgen voor de naleving betekent nog niet per definitie dat het resultaat van de gesloten convenanten ook onvoldoende was, maar wel dat de kans op goede resultaten bij gebrek aan de stok achter de deur kleiner was dan het geval zou zijn geweest bij solide waarborgen voor de naleving.

Veelzeggend vond mevrouw Varma in dit verband dat de minister van VROM de kritiek van de Rekenkamer onderschrijft (blz. 34 van het rapport). Op zichzelf verheugde zij zich daarover, maar waarom heeft de minister het dan zo ver laten komen dat de Rekenkamer dit standje moest uitdelen?

Evenmin is volgens de Rekenkamer sprake van uniformiteit in de vormgeving en de afweging die voorafging aan het sluiten van een convenant. Dit versterkt dan ook het beeld van oncontroleerbare wildgroei. In hoeverre geldt een en ander eigenlijk ook voor convenanten die lagere overheden sluiten en in hoeverre zijn zij in staat om door middel van convenanten effectief te besturen? Is daar al onderzoek naar gedaan?

Uit de aanwijzingen voor convenanten blijkt overigens dat het kabinet zich de kritiek van de Rekenkamer op een aantal punten heeft aange trokken. De aanbeveling over een convenantenregister is echter niet terug te vinden in de aanwijzingen. Voelt het kabinet daar dan niet voor? Zo'n register zou de controleerbaarheid ten goede komen.

Bij mevrouw Varma was de vraag gerezen of nu lopende convenanten, waarin geen duidelijke waarborgen voor de naleving ervan of voor het bereiken van de gestelde doelen zijn opgenomen, wellicht aangepast kunnen worden aan de hand van het rapport van de Rekenkamer.

Met het oog op de positie van de Kamer is wel eens gepleit voor een voorhangprocedure bij convenanten. Dat geeft inderdaad optimale controleerbaarheid, maar anderzijds misschien ook het gevaar van een te sterke betrokkenheid van de Kamer, waardoor de Kamer niet voldoende wapens meer heeft om de minister ter verantwoording te roepen als het convenant uiteindelijk minder oplevert dan de bedoeling was.

Afrondend stelde mevrouw Varma dat het kabinet zich eigenlijk zou moeten schamen voor de uitkomsten van het rapport van de Rekenkamer. Anderzijds trekt het kabinet zich de kritiek ook aan. Zij hoopte dat een en ander een les zal zijn voor in de toekomst te sluiten convenanten.

De heer **Poppe** (SP) was nogal verbaasd over de inbreng van de heren Koekkoek, Kamp en Rehwinkel. Zij willen immers allerlei eisen stellen bij convenanten die erop neerkomen dat een convenant vrijwel hetzelfde wordt als een wettelijke regeling of een algemene maatregel van bestuur. Waarom zijn convenanten dan nog nuttig of nodig? Welke reden is er eigenlijk om aparte afspraken met bijvoorbeeld ondernemers te maken? Ondernemers hebben, net als andere burgers, gewoon stemrecht en worden derhalve ook vertegenwoordigd door de overheid. Bovendien gaat het bij convenanten tussen het Rijk enerzijds en bedrijven en instellingen anderzijds niet om gelijkwaardige partijen. Bij het niet naleven van afspraken door een ondernemer kan de samenleving flink gedupeerd worden en om dat laatste zoveel mogelijk te voorkomen, is indertijd het instrument van op de wet gebaseerde vergunningen ingevoerd. Dat zag hij nog steeds als de beste aanpak, want dan kan naleving van vergunningvoorwaarden worden gecontroleerd en kunnen sjoemelaars gepakt worden. Bij convenanten kan dat niet of in veel mindere mate.

Hij had bij de plenaire behandeling van de begroting van VROM al gesproken over de «slappe convenantenpolitiek» die hij zag als handjeklap tussen overheid en ondernemers. De minister van VROM stelde daar toen tegenover dat het allemaal goed liep, maar de conclusies van de Rekenkamer liegen er niet om, terwijl uit het rapport ook blijkt dat vooral het ministerie van VROM er een potje van maakt: ruim de helft van de VROM-convenanten deugt niet in de ogen van de Rekenkamer. De heer

Poppe vond dan ook dat dit soort afspraken met bedrijven niet gemaakt mogen worden. De bedrijven hebben een veel te grote vrijheid om zich aan de afspraken te onttrekken en zijn daardoor juridisch nauwelijks aan te pakken. De overheid is op die manier afhankelijk van de morele binding van bedrijven aan de afspraken, maar bedrijven letten vooral op het rendement. Ze willen wel afspraken maken, maar zodra die meer geld kosten dan ze opleveren, worden de afspraken al snel opgerekt. Bij milieu- en economische zaken sporen de belangen van ondernemers vaak niet met het algemeen maatschappelijk belang en in zulke gevallen is een herenakkoord gedoemd te mislukken.

Convenanten gaan uit van goede trouw, maar er wordt in de praktijk veel gesjoemeld en handhavers hebben grote moeite om sjoemelaars voor de rechter te krijgen. De heer Poppe vond daarom dat controle op naleving van duidelijke vergunningeisen beter is dan vertrouwen op afspraken. De praktijk van bijvoorbeeld Tankcleaning Rotterdam heeft dat ook geleerd. De aanleverende bedrijven wisten trouwens wat er gebeurde bij TCR en hebben derhalve in feite ook gesjoemeld. Uiteraard zijn alle regels en wetten min of meer fraudegevoelig en juist daarom is controle op de naleving nodig, hetgeen een taak van de overheid is, als hoeder van het algemeen belang. Convenanten zag hij als een symptoom van een gemakzuchtige overheid. Dat blijkt ook uit het rapport van de Rekenkamer: 52 van de onderzochte convenanten, waarvan 49 afgesloten door het ministerie van Economische Zaken op het gebied van energiebesparing, zijn op een uniforme wijze tot stand gekomen. In schrille tegenstelling daarmee staat de energieheffing voor kleinverbruikers die zonder meer wordt opgelegd.

Al met al stelde de heer Poppe, naar analogie van het spreekwoord over zachte heelmeeesters, dat een slappe overheid sjoemelaars kweekt, waar de samenleving uiteindelijk de dupe van is. De politieke conclusie dient te zijn dat de niet-deugdelijke convenanten (vooral milieuconvenanten) moeten worden omgezet in algemene maatregelen van bestuur of wettelijke regels die precies vastleggen wat de overheid van de wederpartij op welke termijn eist, met strafmaatregelen als de andere partij nalatig blijft. Het geheel dient zo concreet geformuleerd te zijn en de handhaving zodanig georganiseerd, dat nalatigheid of sjoemelen snel en adequaat kan worden afgestraft. Aan het slappe convenantenbeleid van het kabinet dient, zo vond hij, een einde te komen.

De heer **Van den Berg** (SGP) was verheugd dat vandaag eindelijk, nu convenanten al een aantal jaren vooral in de milieusector opgeld doen, een meer principiële discussie in de Kamer kan plaatsvinden over het fenomeen «convenant». In wetenschappelijke kringen vindt overigens al langer een discussie plaats over dit verschijnsel, waarbij de nodige kritische kanttekeningen worden geplaatst. Hij hechtte aan die meer principiële discussie, omdat bij convenanten ook rechtsstatelijke aspecten in het geding zijn. Zo gaat het steeds om de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden van de overheid, waarover in onderhandelings-situaties privaatrechtelijke afspraken worden gemaakt. Daarnaast is bij convenanten ook de verhouding tussen regering en parlement in het geding, hetgeen zeker geldt als convenanten in feite worden gebruikt als plaatsvervangende wetgeving. Vooral dan is er reden om er zeer kritisch naar te kijken. Hij onderkende de voordelen van convenanten, zoals flexibiliteit, snelheid en de mogelijkheid van maatwerk, maar er zijn ook belangrijke nadelen, zoals juridische onduidelijkheid en de vraag wat de consequenties zijn voor derden die niet bij het convenant betrokken zijn.

Door de analyse van de Rekenkamer en de vaststelling van de aanwijzingen voor convenanten is inmiddels meer helderheid ontstaan. Wel vond hij het wat ongelukkig dat die aanwijzingen al zijn vastgesteld voordat de Kamer zich had gebogen over het rapport van de Rekenkamer. Hij vroeg om die aanwijzingen, aan de hand van de inbreng vanuit de

Kamer, nog eens kritisch te bezien en eventueel tot aanpassing ervan over te gaan.

Hij was de mening toegedaan dat convenanten beslist niet in de plaats van wetgeving mogen treden. Dat speelt vooral in de milieusector en hij had zich dan ook in het algemeen zeer kritisch opgesteld tegenover milieuconvenanten, omdat zijns inziens hetzelfde doel had kunnen worden bereikt door middel van wetgeving, al dan niet in gedelegeerde vorm. Dat zou bovendien uit staatsrechtelijk oogpunt een zuivere weg zijn geweest. Op zichzelf was hij daarom verheugd met het eerste lid van aanwijzing 4, maar helaas zijn de uitzonderingen in het tweede lid wel weer ruim geformuleerd. In het bijzonder geldt dat voor het gestelde bij punt b, waaruit hij had opgemaakt dat dan toch in plaats van wetgeving voor een convenant wordt gekozen. Ook met het gestelde bij punt c had hij moeite, vooral omdat daar de positie van de Kamer rechtstreeks in het geding is. Dan is de vraag hoe de Kamer bij de voorbereiding van dat soort convenanten wordt betrokken, inderdaad relevant. In ieder geval behoort niet uitsluitend om doelmatigheidsredenen te worden gekozen voor een convenant, als eigenlijk wetgeving geboden is.

Jammer vond hij het dat niet is ingegaan op de suggestie van de Rekenkamer om verschillende termen te gebruiken voor de diverse soorten convenanten, ten einde de huidige verwarring op dit vlak weg te nemen. Hij was verder voorstander van een of andere vorm van registratie van convenanten.

Voor een algemeen voorbehoud van instemming van de Kamer voelde hij uit staatsrechtelijk oogpunt niet. Daarmee wordt immers de indruk gewekt dat de Kamer zou kunnen worden gebonden door convenanten, terwijl hij juist meende dat door het sluiten van convenanten de staatsrechtelijke positie van de Kamer in formele zin niet kan worden beïnvloed. Het is aan een minister om convenanten te sluiten en de Kamer kan deze minister dan achteraf ter verantwoording roepen. Wel zal soms gelden dat door de binding die de minister met het convenant aangaat, ook de Kamer indirect min of meer wordt gebonden. In die gevallen leek het hem verstandig wanneer zo'n convenant eerst aan de Kamer wordt voorgelegd. Wel zal hiermee grote terughoudendheid moeten worden betracht.

De heer **Van Walsem** (D66) stelde vast dat, zoals het rapport van de Rekenkamer heeft uitgewezen, in convenanten vaak allerlei elementaire zaken niet of onvoldoende zijn geregeld. Desondanks hebben convenanten voordelen, zoals een groter draagvlak bij de doelgroep, minder regelgeving, gebruik kunnen maken van de kennis bij de doelgroep, meer flexibiliteit en mogelijkheden tot experimenten. Er zitten ook nadelen aan: onduidelijkheid over rechten en plichten, competentiekwesties, het niet of onvoldoende informeren van het parlement, de relatie tot de ministeriële verantwoordelijkheid, onduidelijkheid over het budgetrecht van de Staten-Generaal en over het primaat van de politiek. Bij convenanten staat vaak het streven naar beheersbaarheid en duidelijkheid tegenover het streven naar flexibiliteit en het vlot regelen van zaken met het veld.

Bij de helft van de nader door de Rekenkamer onderzochte convenanten bleek onvoldoende te zijn onderbouwd waarom voor een convenant was gekozen. Daarnaast bleek uit de benaming lang niet altijd om welk soort convenant het gaat. Een suggestie kan zijn om het begrip «convenant» voortaan alleen te gebruiken voor bindende convenanten. Voorts is vaak onduidelijk in hoeverre een convenant met een inspannings- of een resultaatsverplichting bindend is en hoe zaken als geschillenbeslechting, opzegging en eventuele wijziging geregeld zijn, maar de heer Van Walsem nam aan dat deze zaken nogal eens opzettelijk vaag zijn gehouden. Ook zijn doelstellingen vaak niet of alleen vaag en niet kwantitatief meetbaar geformuleerd. Uit democratisch oogpunt leek het hem goed dat bekend is welke doelen worden nagestreefd en wat er zal worden gedaan als die

doelen niet worden gehaald. Ook vanuit het oogpunt van bestuurbaarheid is het toch handig als er op z'n minst een indicatie is van hetgeen bereikt zou moeten worden. In ieder geval zal het parlement betrokken moeten worden bij convenanten die in feite wetgeving vervangen.

Merkwaardig vond hij dat in een aantal gevallen bij het afsluiten van een convenant de looptijd ervan niet bekend was. Een verplichte periodieke evaluatie van afgesloten convenanten leek hem wel nuttig voor het verkrijgen van meer inzicht in de bruikbaarheid van convenanten als alternatief voor regelgeving. Bovendien komen dan slecht functionerende convenanten vanzelf aan het licht. Er kan ook gedacht worden aan een regeling voor belangrijke convenanten in dezelfde zin als in de Gemeentewet is geregeld voor specifieke uitkeringen: die vervallen na vier jaar, tenzij er een wettelijke basis is.

Het parlement dient niet alleen tijdig voldoende geïnformeerd te worden over het sluiten van convenanten, maar dient ook op de hoogte zijn van de financiële consequenties van convenanten. Van de onderzochte convenanten was echter in circa drie van de vier gevallen geen informatie over de financiële gevolgen in de toelichting op het convenant opgenomen. Verder vond de heer Van Walsem dat de financiële consequenties van convenanten, voor zover ze een bepaalde drempel overschrijden, ook in de begroting of de memorie van toelichting op de begroting vermeld zouden moeten worden, zo mogelijk met output- en prestatiegegevens. De Comptabiliteitswet schrijft trouwens voor dat beleidsvoornemens met financiële consequenties vergezeld moeten zijn van een toelichting. In die gevallen zou het voorbehoud van instemming van de Kamer wellicht op zijn plaats zijn. Voorts kan bij convenanten met belangrijke budgettaire gevolgen worden gedacht aan verplichte publikatie van een jaarverslag. Het parlement zal in ieder geval betrokken moeten worden bij convenanten met veel bindende elementen en aanzienlijke financiële consequenties, conform het advies van de commissie-Scheltema.

De aanbeveling dat convenanten niet in strijd mogen zijn met het internationale recht, leek hem overbodig. Hij vond het wel verstandig om dit van tevoren te toetsen. Ditzelfde vond hij van de aanbeveling van de Rekenkamer dat de juridische afdelingen van de ministeries hierover schriftelijk rapporteren.

Ten slotte vroeg hij hoe op de naleving van de aanwijzingen door andere ministeries dan Justitie wordt toegezien. Extra aandacht daarbij voor de tripartiete organen leek hem aangewezen.

Antwoord van de regering

De **minister van Justitie** merkte eerst op dat de aanwijzingen voor convenanten een langdurig traject hebben doorlopen. Na het advies van de commissie voor de Toetsing van wetgevingsprojecten en het daarover uitgebrachte kabinetsstandpunt is interdepartementaal overleg gevoerd over de opstelling van deze aanwijzingen en zijn de concept-aanwijzingen vervolgens om advies aan de Raad van State voorgelegd. Inmiddels was de Rekenkamer met haar onderzoek van convenanten gestart en met het oog hierop zijn de concept-aanwijzingen ook aan de Rekenkamer verstrekt die deze als toetsingskader bij haar onderzoek heeft gebruikt. Daarom is het niet verwonderlijk dat de conclusies van de Rekenkamer in de lijn liggen met de inmiddels vastgestelde aanwijzingen.

Dit alles betekent niet dat de aanwijzingen voor convenanten nu niet meer gewijzigd zouden kunnen worden. Zij zegde toe te zullen bezien in hoeverre de inbreng vanuit de Kamer tot aanpassing van de aanwijzingen op bepaalde punten zou moeten leiden en de Kamer vervolgens schriftelijk daarover te informeren. Zij stelde zich voor in die brief ook in te gaan op de vraag of er een convenantenregister zou moeten komen. Overigens merkte zij nog op dat het gebruikelijk is dat dit soort aanwijzingen door de

minister-president worden vastgesteld en dat hierna de Kamer daarover wordt geïnformeerd.

In de aanwijzingen is aangegeven dat in beginsel voor wetgeving dient te worden gekozen. Anderzijds is een aantal keren in discussies met de Kamer de conclusie getrokken dat een overmaat aan wetgeving, waarbij de overheid iets oplegt dat vervolgens ook moet worden gecontroleerd en gehandhaafd, moet worden voorkomen. In sommige gevallen is daarom een keuze voor een convenant, waarbij afspraken met partijen worden gemaakt en een groter draagvlak wordt bereikt, toch aangewezen. Daarbij moet inderdaad goed worden gezien met welke partijen een convenant wordt gesloten, maar de bewindsvrouw wilde hierbij op zichzelf uitgaan van goede trouw. Een convenant legt trouwens naar beide kanten verplichtingen op en uiteraard houden beide partijen vervolgens in de gaten of de verplichtingen ook worden nagekomen.

In de aanwijzingen is aangegeven dat in een convenant geregeld moet worden hoe gehandeld dient te worden als partijen het niet eens zijn over de nakoming van de afspraken. In het convenant zelf moet dan een concrete regeling worden vastgelegd, bijvoorbeeld een gang naar de burgerlijke rechter of arbitrage. De Rekenkamer wijst er terecht op dat dit tot nu toe in een aantal convenanten onvoldoende is gebeurd, maar juist op dit punt is hier nu ook een aanwijzing geformuleerd.

Ingaande op de opmerkingen over de positie van de Kamer bij convenanten onderschreef de minister de stelling dat het staatsrechtelijk niet juist is om in convenanten het voorbehoud van instemming van de Kamer op te nemen. De Kamer bindt zich alleen aan formele wetgeving en een convenant is (net als een algemene maatregel van bestuur, een ministeriële regeling of een subsidieregeling) een bestuursdaad van de regering waarbij de Kamer achteraf controle kan uitoefenen. Los hiervan zou het buitengewoon onverstandig zijn als de regering niet van tevoren overleg met de Kamer zou plegen over belangrijke convenanten die politiek gevoelige kwesties, nieuw beleid of ingrijpende wijzigingen van bestaand beleid betreffen. Hierop wordt ook gedoeld in het tweede lid van aanwijzing 23 en de toelichting daarop. In het algemeen zal er ook niet zoveel haast met het sluiten van een convenant hoeven te worden gemaakt dat het niet mogelijk is om vooraf overleg met de Kamer te plegen. In ieder geval was de bewindsvrouw de mening toegedaan dat de Kamer niet kan worden gebonden door een convenant. In het geval het wel de bedoeling is om de Kamer te binden, dient gekozen te worden voor formele wetgeving.

Het leek haar geen goede werkwijze om de Kamer van tevoren over alle beoogde convenanten te informeren. Zij vond dat met het oog op de staatsrechtelijke verhoudingen al niet juist en bovendien zou de Kamer dan eigenlijk ook over alle af te sluiten contracten en alle ministeriële regelingen van tevoren moeten worden geïnformeerd, hetgeen zou leiden tot een ware lawine van papier. De Kamer is in staat om achteraf controle uit te oefenen en daarnaast had zij al opgemerkt dat het verstandig is om bij belangrijke convenanten van tevoren overleg met de Kamer te plegen.

Wat betreft de termijn waarvoor een convenant wordt aangegaan, is in de aanwijzingen opgenomen dat terughoudendheid moet worden betracht met convenanten waarvan de looptijd een kabinetsperiode overstijgt. Verder zegt aanwijzing 17 dat een convenant ook de duur waarvoor het is gesloten, moet bevatten.

Ten slotte merkte zij op dat in de aanwijzingen is aangegeven dat in een convenant een regeling moet worden opgenomen voor het geval de wens bestaat om van het convenant te kunnen afwijken. De overheid kan uiteraard niet zo maar eenzijdig van een convenant afwijken. Als zij dat toch zou doen, is er in juridische zin sprake van wanprestatie en komt bovendien de betrouwbaarheid van de overheid in het geding.

De **minister van Binnenlandse Zaken** wees er bij aanwijzing 23 op dat deze niet een recht van het parlement betreft, maar een interne afspraak van de ministerraad over de manier waarop deze dient te handelen. In die zin is deze aanwijzing bindend voor de ministers en de staatssecretarissen en gaat het niet om de relatie met het parlement. Het leek hem zinvol om nog eens in breder verband de vraag te bezien hoe de relatie tussen regering en parlement bij bestuursdaden (bijvoorbeeld convenanten) dient te zijn. Zo betwijfelde hij of de term van de commissie-Scheltema over het van tevoren zeker stellen van parlementaire steun wel past in de staatsrechtelijke verhouding tussen regering en parlement en ook een term als «het parlement erbij betrekken» leek hem niet nauwkeurig genoeg. Wel dient het parlement uiteraard steeds geïnformeerd te worden, want anders komt de parlementaire controle achteraf in het geding.

In dit verband hadden de door de heer Kamp geuite wensen de minister niet aangesproken. Als daar gevolg aan wordt gegeven, betekent het in feite dat het parlement op de stoel van de regering gaat zitten. Overigens herinnerde hij eraan dat een aantal convenanten indertijd onder grote druk vanuit de Kamer tot stand is gekomen. Zelfs is in een enkel geval vanuit de Kamer het initiatief tot een convenant genomen.

Convenanten die lagere overheden sluiten, zijn niet onderzocht door de Rekenkamer. Veelal gaat het hier om een bevoegdheid van de betreffende lagere overheid, maar in het verleden zijn ook convenanten tot stand gekomen tussen het Rijk en bijvoorbeeld de gemeenten (via de VNG) of de provincies. Hij stelde zich voor hierover te gelegener tijd nog eens met de Kamer te spreken.

Ten slotte zei hij twijfels te hebben over de stelling dat een kabinet bestuurlijk-juridisch gebonden is aan elk convenant dat een vorig kabinet heeft gesloten. Het Schevenings akkoord zag hij in ieder geval niet als een convenant dat verder onaantastbaar is, en in dit verband kan bijvoorbeeld ook gedacht worden aan CAO-afspraken. Als na verkiezingen een nieuw kabinet optreedt, moet het in staat zijn om af te wijken van dit soort zeer vergaande beleidsafspraken, uiteraard steeds onder controle van het parlement.

De **minister van Financiën** onderschreef de wens dat bij het sluiten van een convenant duidelijkheid bestaat over de eventuele financiële consequenties, niet alleen voor het eerste jaar, maar voor de gehele looptijd van het convenant. Als een convenant aanzienlijke financiële consequenties heeft, dienen die ook in de begroting te worden verwerkt en zo nodig te worden toegelicht in de memorie van toelichting. Verder leek het hem niet bezwaarlijk in de begrotingsstukken een overzicht op te nemen van reeds gesloten convenanten, zeker als het gaat om convenanten van enige importantie.

Inderdaad is de Comptabiliteitswet (artikel 14) ook op convenanten van toepassing. De minister had zijn collega's hier onlangs nog eens schriftelijk aan herinnerd.

De stelling dat in elk convenant zelf informatie dient te worden gegeven over de financiële gevolgen, sprak hem niet aan. Ook voor wetten is dit niet voorgeschreven. Uiteraard moet er informatie zijn over de financiële

gevolgen en ook de Kamer dient daarover te kunnen beschikken, maar hij vond dat die informatie niet thuishoort in het convenant zelf.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Van Rey

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken,
De Cloe

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,
V. A. M. van der Burg

De griffier van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Hubert

Bijlage

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 20 december 1995

Hierbij zend ik u een afschrift van de Aanwijzingen voor convenanten, zoals deze door de minister-president zijn vastgesteld.¹

Deze aanwijzingen zijn een uitvloeisel van het advies van de Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten en het daarop uitgebrachte kabinetsstandpunt (kamerstukken 1992/93, 22 800 VI, nr. 4).

Over de aanwijzingen is advies gevraagd aan de Raad van State. Dit advies zal, tezamen met het nader rapport, openbaar gemaakt worden in het bijvoegsel bij de Staatscourant van 9 januari aanstaande (nr. 6).

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.