

Vergaderjaar 1995–1996

24 480

Convenanten van het Rijk met bedrijven en instellingen

Nr. 4

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 10 april 1996

Op 17 januari 1996 voerde ik samen met mijn ambtgenoten van Binnenlandse Zaken en Financiën een algemeen overleg met de vaste commissies voor Justitie, en voor Binnenlandse Zaken en de commissie voor de Rijksuitgaven (24 480, nr. 3) over het Rekenkamerrapport «Convenanten van het Rijk met bedrijven en instellingen» en de Aanwijzingen voor convenanten. De Aanwijzingen voor convenanten vonden in het algemeen ondersteuning bij de commissies. Op een aantal punten hebben de commissies echter verzocht aanpassing van de aanwijzingen in overweging te nemen.

Ik heb bij die gelegenheid toegezegd de opmerkingen van de commissies nader te overwegen en daarop in een brief aan de kamer nader in te gaan. In het onderstaande treft u, mede namens mijn ambtgenoten van Binnenlandse Zaken en Financiën, een reactie op deze opmerkingen aan. De opmerkingen zijn onderverdeeld in vier categorieën, te weten financiële aspecten van convenanten, informatie aan de Staten-Generaal, het nut van een convenantenregister en evaluatie van convenanten.

a. Financiële aspecten

De opmerkingen van de commissies op dit punt hadden twee invalshoeken:

1. De commissies meenden dat bij elk convenant duidelijkheid over de financiële aspecten daarvan moet bestaan.
2. De commissies meenden dat de financiële gevolgen van convenanten voor de begroting inzichtelijk moeten zijn, ofwel via een begrotingspost, ofwel via de memorie van toelichting.

– ad 1

De Comptabiliteitswet geeft aan dat in een toelichting bij beleidsvoornemens ingegaan moet worden op de financiële consequenties daarvan. In de toelichting bij regelgeving wordt in het algemeen een

financiële paragraaf opgenomen die degenen die betrokken zijn bij besluitvorming over die regeling in staat stelt daarover gefundeerd te oordelen.

De aard van een convenant of de positie van partijen daarbij maakt het soms echter minder zinvol en wenselijk dat in het convenant zelf of een toelichting daarbij volledig inzicht wordt gegeven in de wederzijdse financiële consequenties van de afspraken. Het ligt dan echter wel in de rede dat de onderliggende interne stukken bij een convenant alle financiële consequenties van de afspraken voor de overheid bevatten.

– ad 2

Als een convenant een beleidsterrein omvat wordt financiële informatie daaromtrent vermeld in het betrokken begrotingsartikel en in de daarbij behorende (artikelsgewijze) toelichting. In situaties waarin voor een beleidsterrein meerdere convenanten lopen of meer andere beleidsinstrumenten zijn ingezet dan alleen een convenant, is de mogelijkheid om financiële informatie over de convenanten afzonderlijk in de begroting te verstrekken afhankelijk van de wijze waarop de financiële administratie is ingericht. Alleen als de uitgaven per convenant worden geadministreerd zal per convenant financiële informatie kunnen worden verstrekt. De Minister van Financiën zal in het kader van de begrotingsvoorbereiding 1998 nader nagaan of en zo ja, in hoeverre een dergelijke gedetailleerde informatievoorziening in de begroting haalbaar is.

Artikel 14 van de Comptabiliteitswet geldt in dezen onverkort. Op grond van dit artikel moeten de financiële gevolgen voor de Rijksbegroting inzichtelijk worden gemaakt bij de aanbidding van het concept-convenant aan de ministerraad en, in voorkomend geval, aan de Staten-Generaal.

Uit het voorgaande volgt dat de Comptabiliteitswet garanties biedt voor het inzicht in de financiële consequenties van convenanten voor het Rijk en dat hierover desgevraagd ook aan de Staten-Generaal inzicht wordt verstrekt. Bij het formuleren van aanwijzingen voor de Rijksdienst wordt als uitgangspunt gehanteerd dat het overnemen van wettelijke bepalingen op het betreffende terrein zoveel mogelijk wordt vermeden. In dit licht acht ik het opnemen van aanwijzingen die de onder 1 en 2 genoemde verplichtingen herhalen, niet aangewezen. De Minister van Financiën heeft de andere ministers overigens bij brief van 15 januari 1996, nr. B96/016 M, nog eens op de verplichtingen ingevolge artikel 14 van de Comptabiliteitswet gewezen. Bij een latere wijziging van de aanwijzingen zal voor alle duidelijkheid in de toelichting bij aanwijzing 23, waarin de financiële consequenties van een convenant in relatie tot het betrekken van ministerraad en Staten-Generaal aan de orde komen, ook nog eens naar de Comptabiliteitswet worden verwezen.

b. Informatie aan de Staten-Generaal

Verschillende fracties vroegen aandacht voor de positie van de Staten-Generaal bij convenanten. Men achtte het van belang dat de Staten-Generaal van alle te sluiten of gesloten convenanten in kennis zouden worden gesteld. De aanwijzingen zouden op dit punt verscherpt moeten worden.

Zoals aanwijzing 23 aangeeft is er geen directe reden het parlement in het algemeen vooraf bij de totstandkoming van convenanten te betrekken: de bewindspersoon die een convenant wil sluiten kan daarmee geenszins de Staten-Generaal of de wetgever binden.

convenanten. Met het oog daarop kan het parlement alle informatie van de bewindspersoon vragen die hij voor een goede beoordeling van die daden nodig acht.

Naar mijn mening ligt hier geen algemene actieve informatieplicht van de bewindspersoon. Ook bestuursdaden als algemene maatregelen van bestuur, ministeriële regelingen of besluiten tot vergunning- of subsidieverlening worden niet als regel voorgelegd aan het parlement. Indien een convenant een politiek gevoelig onderwerp betreft, of hieraan grote financiële consequenties verbonden zijn, kan het aangewezen zijn het parlement hiervan wel vooraf in kennis te stellen en het de gelegenheid te geven zijn visie hierop kenbaar te maken. Dit zal echter van geval tot geval bezien moeten worden.

Deze lijn is in de Aanwijzingen voor convenanten al duidelijk weergegeven. Ik zie geen reden om de aanwijzingen op dit punt aan te passen.

c. Convenantenregister

De Algemene Rekenkamer heeft in haar onderzoek geconcludeerd dat de ministeries onvoldoende inzicht hebben in het aantal, de aard en de looptijd van de convenanten die door de bewindslieden zijn gesloten. De Rekenkamer heeft met het oog hierop aanbevolen per ministerie een register voor convenanten in te richten. Hierin zou ook financiële informatie kunnen worden opgenomen. De Rekenkamer doelt op een registratie per ministerie.

Een convenant staat in het algemeen niet op zichzelf. Het houdt vaak nauw verband met (de uitvoering van) andere beleidsafspraken, -toezeggingen en -instrumenten op een bepaald terrein. Het betrokken ministerie dient zelf overzicht te houden over de uitvoering van deze afspraken en instrumenten, en daarvoor een adequate administratieve organisatie op te zetten. Het opnemen van een algemene bepaling over de administratieve organisatie van de departementen in de Aanwijzingen voor convenanten ligt naar mijn idee niet direct in de rede. Overigens hebben verschillende ministeries in de reactie op het rapport van de Rekenkamer al aangegeven dat zij voornemens zijn zelf de interne registratie van convenanten te versterken.

Door de commissies leek de genoemde aanbeveling van de Rekenkamer te worden opgevat als zou er een centraal, voor iedereen toegankelijk convenantenregister moeten komen. Het opzetten van een centraal convenantenregister hangt dan samen met de beoordeling van de kenbaarheid van convenanten voor de burger. Hiervoor is echter een regeling getroffen in aanwijzing 24; convenanten die voor anderen dan partijen direct van belang kunnen zijn, worden in de Staatscourant geplaatst. Een andere mogelijkheid is dat daarvan mededeling wordt gedaan in de Staatscourant, waarbij wordt aangegeven waar de gehele tekst ter inzage ligt en hoe daarvan een exemplaar te verkrijgen is. Deze regeling voorziet naar mijn mening in een voldoende kenbaarheid van convenanten. Ik zie derhalve geen reden om daarnaast nog te voorzien in het inrichten van een centraal convenantenregister.

d. Evaluatie van convenanten

In het algemeen overleg werd nog gerefereerd aan de aanbeveling van de Rekenkamer om vaker uitvoering te geven aan in convenanten opgenomen evaluatiebepalingen. In het algemeen zou periodiek geëvalueerd moeten worden of de met het convenant beoogde doelen ook echt bereikt worden. Van de resultaten zou de kamer op de hoogte gehouden moeten worden. De aanwijzingen zouden op dit punt stringenter geformuleerd moeten worden.

Zoals ook voor regelgeving geen algemene evaluatieplicht geldt, lijkt het mij evenmin zinvol deze voor convenanten op te nemen. Of een evaluatie – zowel van regelgeving als van convenanten – nuttig is hangt met name af van de aard van de regeling of het convenant. Hiervoor zijn niet gemakkelijk vaste criteria of aanknopingspunten te geven. In het kabinetsstandpunt beleidsevaluatie dat in 1991 is uitgebracht (kamerstukken II 1991–1992, 22 032, nr. 27) is wel een algemene lijn uitgezet ten aanzien van beleidsevaluaties. Ook bij evaluatie van beleid waarbij een convenant als instrument is ingezet, geldt deze lijn.

In het algemeen kan gesteld worden dat evaluatie van een convenant – evenals van een wettelijke regeling – steeds moet worden overwogen. Indien tot evaluatie wordt besloten, moet daarvoor de meest aangewezen wijze worden gekozen.

Deze lijn komt duidelijk tot uitdrukking in aanwijzing 18.

Conclusie

Zoals uit het voorgaande blijkt zie ik voor een wijziging van de Aanwijzingen voor convenanten op het punt van de openbaarheid en de evaluatie geen aanleiding. Het lijkt mij zinvol eerst meer praktijkervaring op te doen met de aanwijzingen. Het ligt in de bedoeling de Aanwijzingen voor convenanten periodiek aan te vullen en te actualiseren.

Een punt van aandacht in een eerste aanvulling van de aanwijzingen zal in elk geval zijn om in de toelichting bij aanwijzing 23 nog eens te wijzen op de verplichtingen in de Comptabiliteitswet ten aanzien van de financiële consequenties van convenanten voor het Rijk.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager