

Vaststelling Aanwijzingen voor convenanten

AZ

18 december 1995/Nr. 95M009543

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,
Handelende in overeenstemming met
het gevoelen van de ministerraad;

Besluit:

Artikel 1

Vastgesteld worden de als bijlage bij
dit besluit gevoegde Aanwijzingen
voor convenanten.

Artikel 2

Deze regeling treedt in werking met
ingang van 1 januari 1996.

Deze regeling zal met de toelichting in
de Staatscourant worden geplaatst.

's-Gravenhage, 18 december 1995.

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,
W. Kok.

Toelichting

1. Achtergrond en doelstellingen van de Aanwijzingen

In 1992 heeft de Commissie voor de
Toetsing van Wetgevingsprojecten een
advies uitgebracht over het gebruik
van convenanten door de Rijksover-
heid (CTW 92/2, d.d. 10 april 1992). Het
advies bevatte belangrijke aanbevelin-
gen om de convenantspraktijk bij de
Rijksoverheid in goede banen te (blij-
ven) leiden. Deze aanbevelingen zijn
door het kabinet overgenomen (zie
het kabinetsstandpunt op dit advies,
kamerstukken II 1992/93, 22 800 VI, nr.
4).

Een van de aanbevelingen betrof het
opstellen van aanwijzingen voor het
gebruik van convenanten, die wetge-
vings- en beleidsambtenaren criteria
zouden moeten bieden voor de keuze
voor convenanten (in relatie tot de
keuze voor andere instrumenten ter
verwezenlijking van beleid) en regels
zouden moeten stellen over de inhoud
van convenanten en de procedure van
totstandkoming daarvan.

Deze aanwijzingen, die bij dit besluit
worden vastgesteld, beogen een hulp-

middel te zijn bij de totstandkoming
van convenanten. Zij dragen bij aan
een betere kwaliteit van convenanten
– zij geven aan hoe bepaalde waarbor-
gen voor een daadwerkelijke doelbe-
reiking van een convenant moeten
worden vormgegeven – en bevorderen
voorts de efficiëntie bij de totstandko-
ming ervan. Zo bevatten de aanwijn-
zingen duidelijke bepalingen over de te
volgen procedure en te betrekken
instellingen en organen, en geven zij
verschillende modelbepalingen voor
vaste onderdelen van een convenant
zoals regelingen inzake naleving en
geschilbeslechting en opzeggingsbepa-
lingen.

Opgemerkt wordt wel dat de aanwij-
zingen op sommige punten niet bin-
dend zijn geformuleerd, maar meer in
aanbevelingen voorzien. Dit hangt
samen met het feit dat de inzichten en
de praktijk rond het sluiten van conve-
nanten nog niet zijn uitgekristalliseerd.
Enige flexibiliteit bij de toepassing van
de aanwijzingen zal dan ook nog
nodig zijn.

In de praktijk zullen de aanwijzingen
vooral worden gebruikt door degenen
die direct zijn belast met de formulering
van door de overheid te sluiten
convenanten. De aanwijzingen zijn
dan ook in de eerste plaats tot hen
gericht. Dit neemt echter niet weg dat
het met het oog op een uniforme
convenantspraktijk aanbeveling ook
andere instellingen en diensten –
zowel binnen als buiten de rijksover-
heid – de aanwijzingen hanteren bij de
voorbereiding en totstandkoming van
convenanten.

2. Wijze van totstandkoming van de Aanwijzingen voor convenanten

De aanwijzingen zijn op gelijke wijze
vormgegeven als de Aanwijzingen
voor de regelgeving. Getracht is de
tekst van de aanwijzingen kort te hou-
den en de toelichtingen daarbij be-
knopt. Voor een uitgebreidere toelich-
ting op de aard en achtergrond van
het instrument convenant in de
beleidsvorming en -uitvoering, kan te
rade worden gegaan bij het eerderge-
noemde CTW-advies en het kabinets-
standpunt daarop.

In de toelichting op het vaststellings-
besluit van de Aanwijzingen voor de
regelgeving (Stcrt. 1992, 230) is
aangegeven dat er voor de toekomst
naar gestreefd zou worden verschillen-
de aanwijzingen die op wetgeving
betrekking hebben zoveel mogelijk in
één document samen te brengen.
Gezien het specifieke karakter van het
onderwerp en de slechts op enige (ove-
rigens niet onbelangrijke) punten
bestaande relatie met regelgeving, is
er uitdrukkelijk voor gekozen de
Aanwijzingen voor convenanten een
zelfstandige status te geven.

De aanwijzingen zijn voorbereid in
een interdepartementale werkgroep
waarin de Ministeries van Justitie,
Binnenlandse Zaken, Buitenlandse
Zaken, Verkeer en Waterstaat,
Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
en Economische Zaken waren
vertegenwoordigd. Zij zijn in de
Interdepartementale Commissie voor
de Harmonisatie van Wetgeving breed
afgestemd. Op de aanwijzingen is
advies uitgebracht door de Raad van
State.

3. Naleving van de Aanwijzingen voor convenanten

Evenals bij de Aanwijzingen voor de
regelgeving zal ook bij deze aanwijn-
zingen veel aandacht moeten worden
geschonken aan de naleving ervan. In
de eerste plaats zal dit geschieden
door de gebruiksvriendelijkheid en
toegankelijkheid van de aanwijzingen
zo groot mogelijk te maken. Bij de
over de verschillende ministeries te ver-
spreiden versie zal een trefwoordenlijst
worden gevoegd. Verder zal een lei-
draad voor het gebruik van de aanwijn-
zingen worden opgesteld gericht tot
degenen die met de aanwijzingen zul-
len gaan werken, waarbij het accent
zal liggen op beleidsambtenaren. Bij
de Directie Wetgeving van het
Ministerie van Justitie zal een contact-
ambtenaar voor informatie over de
aanwijzingen beschikbaar zijn.

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,
W. Kok.

Bijlage

Aanwijzingen voor convenanten

Inhoudsopgave

- Hoofdstuk 1 Toepassingsbereik
- Hoofdstuk 2 Afwegingen bij het aangaan van convenanten
 - § 2.1 Algemene afwegingen
 - § 2.2 Implementatie van EG-besluiten
- Hoofdstuk 3 Inhoudelijke vereisten
 - § 3.1 Partijen
 - § 3.2 Doelen, rechten en verplichtingen
 - § 3.3 Naleving en geschilbeslechting
 - § 3.4 Looptijd
 - § 3.5 Evaluatie
 - § 3.6 Wijziging, beëindiging en opzegging
- Hoofdstuk 4 Procedurele vereisten
 - § 4.1 Inschakeling juridische afdeling
 - § 4.2 Inschakeling van de Commissie van de Europese Gemeenschappen
 - § 4.3 Betrokkenheid ministerraad en de Staten-Generaal
 - § 4.4 Openbaarheid

Bijlage

- Aanwijzing 6, derde lid
- Staat en minister als partij
- Aanwijzing 14
- Naleving en geschilbeslechting
- Aanwijzing 15
- Naleving en geschilbeslechting
- Aanwijzing 16
- Boetebeding
- Aanwijzing 17
- Looptijd
- Aanwijzing 18
- Evaluatie
- Aanwijzing 19
- Wijziging, beëindiging en opzegging
- Aanwijzing 20
- Wijziging omstandigheden

Hoofdstuk 1 Toepassingsbereik

Aanwijzing 1

1. Deze aanwijzingen zijn van toepassing op door de centrale overheid te sluiten convenanten, tenzij de aard van de convenanten zich daartegen verzet.
2. Onder convenant wordt in deze aanwijzingen verstaan:
 - a. een afspraak of samenstel van afspraken, hoe ook genoemd,
 - b. van de centrale overheid, met één of meer wederpartijen,
 - c. die betrekking of mede betrekking heeft op de uitoefening van publiek-rechtelijke bevoegdheden,
 - d. of anderszins gericht of mede gericht is op verwerkelijking van rijksoverheidsbeleid.

3. Onder convenant wordt in deze aanwijzingen niet verstaan een overeenkomst die naar haar onderwerp ook tussen burgers onderling gesloten kan worden.

Toelichting

Eerste lid: De zinsnede aan het slot van dit lid ziet op bijzondere situaties waarin de aard van een bepaald convenant zich tegen onverkorte toepassing van deze aanwijzingen verzet. Een voorbeeld hiervan is het fiscaal compromis, een afspraak tussen belastingplichtige en belastinginspecteur over de hoogte van de belastingaanslag. Dit is weliswaar een convenant in de zin van deze aanwijzingen, maar vanwege het geheel eigen karakter ervan en de eraan verbonden rechtsgevolgen, kunnen de aanwijzingen hierop niet onverkort toegepast worden. Eenzelfde situatie doet zich voor bij afspraken tussen overheden over de toepassing van (belasting)verdragen. Een ander voorbeeld zijn afspraken tussen aanvrager en bevoegd gezag over de invulling van voorschriften bij een vergunning. Omdat die afspraken in vergunningvoorschriften moeten worden vastgelegd, met de daarbij behorende totstandkomingsprocedures, is toepassing van de aanwijzingen hierop niet zinvol.

Tweede lid: Convenanten zijn er in vele soorten en maten. Het hier omschreven begrip convenant beoogt daaraan geen inperking te geven.

Schriftelijkheid maakt van de definitie geen deel uit, aangezien de aanwijzingen voor zover zij zich daartoe lenen, evenzeer bij mondelinge afspraken in acht genomen moeten worden. Afspraken van enig belang zullen in de praktijk overigens steeds op schrift gesteld worden (zie ook aanwijzing 7). Ook zogenoemde bestuursakkoorden, waarbij alleen bestuursorganen partij zijn, vallen onder deze aanwijzingen. Voor de toepasselijkheid van deze aanwijzingen is niet van belang welk rechtskarakter aan een convenant kan worden toegekend (zie echter de uitzondering in het derde lid) en of het al dan niet in rechte afdwingbaar is. Met het oog daarop is in de definitie de term afspraken gebruikt, welke zowel op in rechte afdwingbare overeenkomsten als op niet-afdwingbare intentieverklaringen ziet.

Ook de naam die partijen aan hun afspraken geven is niet bepalend voor

de vraag of deze aanwijzingen van toepassing zijn.

Derde lid: Het is minder zinvol dat de bijzondere waarborgen en procedurele voorschriften die deze aanwijzingen geven van toepassing zijn op overeenkomsten die naar hun onderwerp ook door burgers onderling kunnen worden gesloten (bijvoorbeeld koop, lease, arbeidsovereenkomst en – daaraan verwant – een overeenkomst die strekt tot behoud en beheer van natuur en landschapswaarden in een bepaald gebied, de zogenoemde beheersovereenkomst). Daarom zijn dergelijke overeenkomsten van de toepassing van deze aanwijzingen uitgesloten.

Aanwijzing 2

Deze aanwijzingen worden in acht genomen door de ministers en staatssecretarissen en de onder hen ressorterende dienstonderdelen en personen, die bij de totstandkoming van convenanten zijn betrokken.

Toelichting: Deze aanwijzingen binden naar hun aard decentrale overheden en zelfstandige bestuursorganen niet. Niettemin verdient het aanbeveling dat ook zij rekening houden met deze aanwijzingen.

Hoofdstuk 2 Afwegingen bij het aangaan van convenanten

§ 2.1 Algemene afwegingen

Aanwijzing 3

Voordat wordt besloten tot het sluiten van een convenant wordt een afweging gemaakt waarbij in elk geval aan de orde komt:

- a. de vraag of ingrijpen van de rijksoverheid noodzakelijk is en of het bereiken van de doelen geheel of gedeeltelijk aan het zelfregulerend vermogen van de betrokken sector of sectoren of aan andere bestuursorganen kan worden overgelaten;
- b. de vraag of andere instrumenten de voorkeur verdienen, waarbij vooral gelet wordt op de volgende aspecten:
 - de mate waarin realisering van het rijksoverheidsbeleid mag worden verwacht;
 - de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid;
 - de bescherming van de betrokken belangen van derden.

Toelichting: Het sluiten van een convenant dient zorgvuldig afgewogen te worden, waarbij de mogelijkheden van een convenant en die van andere

bestuursinstrumenten om de gekozen doelen te bereiken tegen elkaar worden afgezet. Met name zal ook aan de orde moeten komen of beschikbare publiekrechtelijke wegen, met name regelgeving, behoren te worden benut of beter kunnen worden benut. Zo is met het oog op samenwerking tussen overheden een bestuursconvenant mogelijk, doch met gebruikmaking van een lichte vorm van een gemeenschappelijke regeling op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen kan wellicht hetzelfde doel bereikt worden. Tevens is van belang de bereidheid van de wederpartij om het convenant na te leven. De overheid zal zich moeten overtuigen van de betrouwbaarheid van haar wederpartij. Een convenant kan op het punt van vormvrijheid en flexibiliteit hoog scoren, maar uit een oogpunt van bescherming van betrokken belangen van derden bedenkelijk zijn. Van geval tot geval zal moeten worden bezien wat het meest belovende instrument of combinatie van instrumenten is en hoe het beste aan eisen van uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, rechtszekerheid, rechtsbescherming en belangenbescherming kan worden voldaan.

Aanwijzing 4

1. In gevallen waarin een keuze tussen regelgeving of een convenant aan de orde is, wordt in beginsel voor regelgeving gekozen.
2. Indien daarvan een grotere effectiviteit en doelmatigheid mag worden verwacht, kan een convenant overwogen worden:
 - a. als vaststaat dat er wetgeving komt, om vooruitlopend daarop vast resultaten te boeken;
 - b. als verwacht mag worden dat wetgeving op den duur overbodig zal worden, om het bereiken van die situatie te bespoedigen en vooruitlopend daarop vast resultaten te boeken;
 - c. om de mogelijke vormgeving van wetgeving te verkennen en tegelijkertijd vast inhoudelijk resultaat te boeken, of
 - d. ter ondersteuning van wetgeving.

Toelichting: Veelal nemen convenanten een plaats in naast andere instrumenten, zoals regelgeving, het geven van beschikkingen, voorlichting en dergelijke. Daarbij speelt het convenant meer een rol als aanvulling op en invulling van bestaande wettelijke

kaders en kan het de effectiviteit van wetgeving vergroten.

§ 2.2 Implementatie van EG-besluiten

Aanwijzing 5

1. Een convenant wordt in beginsel niet gebruikt voor de implementatie van een EG-besluit.
2. Wanneer een EG-besluit een zeer beperkte, in beginsel niet aan wijziging onderhevige kring van betrokkenen betreft, het besluit naar zijn strekking implementatie bij convenant toelaat en een convenant een passend alternatief lijkt voor regelgeving, kan implementatie door middel van een bindend en in rechte afdwingbaar convenant in de rede liggen, mits:
 - a. het convenant inhoudelijk strookt met de richtlijn en tijdige, voldoende nauwkeurige en permanente implementatie verzekert;
 - b. gewaarborgd is dat het convenant voor alle betrokkenen juridisch bindend is en dat de naleving in rechte kan worden afgedwongen;
 - c. ingeval de richtlijn er tevens toe strekt voor derden rechten in het leven te roepen, ook voor hen voldoende adequate rechtsbeschermingsmogelijkheden bestaan;
 - d. het convenant voldoende kenbaar is, door integrale publikatie in de Staatscourant of op andere wijze;
 - e. bij de totstandkoming van het convenant rekening wordt gehouden met voortschrijdende ontwikkelingen in EG-kader, die kunnen nopen tot aanpassing van het convenant of tot uitvaardiging van nadere regelgeving van overheidswege;
 - f. in het convenant of bij de bekendmaking daarvan wordt verwezen naar de geheel of ten dele te implementeren richtlijn; en
 - g. het convenant volgens de bepalingen van de richtlijn als implementatiemaatregel ter kennis van de Europese Commissie wordt gebracht.
3. De aanwijzingen 334 tot en met 347 van de Aanwijzingen voor de regelgeving zijn van overeenkomstige toepassing.

Toelichting

Tweede lid: Bij de beoordeling of een convenant in het algemeen een passend alternatief vormt voor regelgeving, worden de maatstaven van aanwijzing 3, onderdeel b, betrokken.

Hoofdstuk 3 Inhoudelijke vereisten **§ 3.1 Partijen**

Aanwijzing 6

1. Er wordt op gelet dat alle personen, organen en instellingen voor wie het convenant verplichtingen bevat als partij, al dan niet via vertegenwoordiging, gebonden worden.
2. Als een persoon, orgaan of instelling door middel van een vertegenwoordiger optreedt, wordt erop gelet dat deze gevolmachtigd is om de vertegenwoordigde te binden. De vertegenwoordigingsbevoegdheid dient uit het convenant of daarbij gevoegde stukken te blijken.
3. Bij convenanten die mede privaatrechtelijke rechten of verplichtingen tot onderwerp hebben, is aan rijkszijde de staat, vertegenwoordigd door één of meer ministers of door hen aangevozen gemachtigden, partij.

Toelichting

Eerste en tweede lid: Deze aanwijzing strekt er toe te voorkomen dat het convenant zijn effect mist, doordat personen, organen of instellingen voor wie het convenant verplichtingen bevat en die voor de uitvoering van het convenant actie moeten ondernemen of besluiten moeten nemen niet gebonden blijken te zijn. Zo kan de VNG de gemeenten niet zonder machtiging binden. Gebondenheid ontstaat door zelf of via voldoende rechtsgeldige vertegenwoordiging als partij te ondertekenen. Onder deze aanwijzing valt ook de situatie dat niet een derde als vertegenwoordiger optreedt, maar een (rechts)persoon of instelling door een eigen orgaan of werknemer wordt vertegenwoordigd.

Indien de vertegenwoordigingsbevoegdheid blijkt uit statuten of instellingsregelingen, kan worden volstaan met het verwijzen naar of het bijvoegen bij het convenant van de relevante passages of artikelen daaruit.

Bij publiekrechtelijke bestuursbevoegdheden past extra oplettenheid. Publiekrechtelijke bevoegdheden zijn bevoegdheden van bestuursorganen. Alleen zij zelf kunnen verplichtingen terzake van hun bevoegdheden aangaan, zodat zij dan ook, al dan niet via vertegenwoordiging, partij dienen te zijn. Dit betekent dat als een convenant betrekking heeft op bijvoorbeeld de bevoegdheden van een minister, deze minister zelf partij dient te zijn. Formeel gesproken heeft de staat als

rechtspersoon naar privaatrecht geen zeggenschap over publiekrechtelijke bevoegdheden van ministers of andere rijksoverheidsorganen. Voor zover een convenant afspraken bevat over bevoegdheden die zijn toegekend aan ambtenaren die aan de minister hiërarchisch ondergeschikt zijn, komt de betreffende ambtenaar als partij meer in aanmerking dan de minister.

Deze aanwijzing sluit niet uit dat in een convenant afspraken worden gemaakt die betrekking hebben op bevoegdheden van organen die geen partij zijn bij het convenant. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk dat een minister afsprekt dat hij zich zal inzetten om gemeentelijke of provinciale organen er toe te bewegen op een bepaalde manier van hun bevoegdheden gebruik te maken.

Derde lid: Volgens artikel 27 van de Comptabiliteitswet worden privaatrechtelijke rechtshandelingen namens de staat in het algemeen verricht door de betrokken ministers of, krachtens algemene of bijzondere volmacht, namens deze. Hoewel het in de rechtspraak niet tot problemen hoeft te leiden als het niet gebeurt, verdient het aanbeveling bij convenanten die tevens afspraken over publiekrechtelijke bevoegdheden van een of meer ministers bevatten, tot uitdrukking te brengen dat de minister(s) in dubbele hoedanigheid partij is (zijn): namelijk als vertegenwoordiger van de staat en als bestuursorgaan. Afspraken tussen organen van de staat zullen overigens niet namens de staat gemaakt kunnen worden. De staat kan immers niet partij en wederpartij tegelijk zijn. Deze aanwijzing ziet daar dan ook niet op. In de bijlage zijn twee voorbeeldbepalingen te vinden.

Aanwijzing 7

Convenanten worden in beginsel op schrift gesteld en door partijen ondertekend.

Toelichting: Zoals in aanwijzing 1 al werd vermeld is schriftelijkheid niet in de definitie van convenant opgenomen, aangezien de aanwijzingen, voor zover zij zich daarvoor lenen, ook in acht moeten worden genomen bij het maken van mondelinge afspraken. Het heeft echter duidelijk de voorkeur dat afspraken op schrift worden gesteld, hetgeen in de praktijk bij convenanten van enig belang ook steeds gebeurt. Partijen zijn vrij in de keuze van de vorm waarin convenanten op schrift

worden gesteld. Dit biedt de gelegenheid om de vorm af te stemmen op het onderwerp en de omstandigheden van het geval. Zo kan in sommige gevallen een briefwisseling volstaan en zal in andere gevallen aan een formeel document behoefte bestaan.

Aanwijzing 8

1. Overwogen wordt of in het convenant een regeling wordt opgenomen op grond waarvan anderen dan de bij het sluiten van het convenant betrokken partijen tot het convenant kunnen toetreden.

2. Het verdient aanbeveling in een toetredingsregeling aan te geven wie, op welke wijze en onder welke voorwaarden kunnen toetreden.

3. Bij gelijke omstandigheden wordt anderen de mogelijkheid van het toetreden tot of het aangaan van een convenant niet onthouden.

Toelichting

Eerste en tweede lid: Een toetredingsregeling maakt het mogelijk een convenant een groter bereik te geven. Indien het niet uitgesloten is dat conflicten over toetreding ontstaan, verdient het aanbeveling te overwegen of terzake een regeling moet worden getroffen, bijvoorbeeld door te voorzien in de mogelijkheid van arbitrage of bindend advies.

Derde lid: Het derde lid van deze aanwijzing refereert aan de eisen die het gelijkheidsbeginsel aan elk overheidsoptreden stelt. Indien de overheid een convenant sluit met wederpartijen, dienen in beginsel anderen die in gelijke positie verkeren onder gelijke omstandigheden tot het convenant te kunnen toetreden. Individuele convenanten tussen de rijksoverheid en één wederpartij (bijvoorbeeld een minister en een enkel bedrijf) lenen zich veelal niet voor toetreding door anderen. In die gevallen brengt het gelijkheidsbeginsel mee dat anderen die in dezelfde omstandigheden verkeren de mogelijkheid om ook een convenant te sluiten niet wordt onthouden.

§ 3.2 Doelen, rechten en verplichtingen

Aanwijzing 9

1. Partijen geven elkaar duidelijkheid over hun bedoelingen en verwachtingen en brengen deze zo duidelijk mogelijk in het convenant tot uitdrukking.

2. In het convenant worden de doelen en de rechten en verplichtingen van partijen zo duidelijk mogelijk omschreven. Daarbij wordt in ieder geval aangegeven:

- welke partij welke rechten en verplichtingen heeft;
 - wat de inhoud van de rechten en verplichtingen is;
 - wat de eventuele termijnen zijn waarbinnen rechten kunnen worden geldend gemaakt of verplichtingen moeten worden nagekomen.
3. Met name met toezeggingen tot het al dan niet tot stand brengen, wijzigen of intrekken van wettelijke regelingen wordt terughoudendheid betracht.

Toelichting

Eerste en tweede lid: Wat de inhoud van een convenant ook moge zijn, van groot belang is dat partijen helder en duidelijk zijn over hun bedoelingen en verwachtingen. Een preambule in of een toelichting bij het convenant met daarin de overwegingen waarom en de doelen waartoe het convenant gesloten wordt kan een belangrijk hulpmiddel zijn bij de interpretatie van het convenant. Rechten en verplichtingen over en weer dienen zo helder mogelijk te zijn, zodat partijen duidelijk is wat men van elkaar mag verwachten.

Vooraf bij convenanten die met het oog op op langere termijn te bereiken kwantitatieve resultaten worden gesloten verdient het aanbeveling een fase- en in de doelen te overwegen. Er kunnen dan ijkmomenten worden ingebouwd die een aangrijpingspunt vormen voor een tussentijdse beoordeling en eventuele aanpassing van het convenant.

Derde lid: Deze terughoudendheid is niet alleen van belang met het oog op het voorkomen van het jegens de wederpartij opwekken van verwachtingen die later niet waargemaakt kunnen worden, maar ook met het oog op het overleg dat een bewindspersoon met de overige partners in het wetgevingsproces moet voeren. De druk van in een convenant gedane toezeggingen kan de verhoudingen in dit overleg beïnvloeden.

Aanwijzing 10

1. Een convenant bevat geen afspraken die:

- a. in strijd zijn met het nationale of internationale geschreven of ongeschreven recht;

b. de rijksoverheid tot meer verbinden dan zij gezien haar wettelijke bevoegdheden, beleidsvrijheid of andere mogelijkheden kan waarmaken, of
c. de wettelijke bevoegdheden en beleidsvrijheid van andere bestuursorganen die partij zijn, te buiten gaan.
2. In het convenant wordt zo veel mogelijk aangegeven hoe de daarin opgenomen afspraken zich verhouden tot de voor die afspraken relevante wettelijke regelingen.

Toelichting

Eerste lid, onderdeel a: Hoewel de eis dat een convenant niet in strijd met nationaal of internationaal recht mag zijn vanzelfsprekend lijkt, wordt daar in de conventiënpraktijk niet altijd even goed op gelet. Zie bijvoorbeeld het in 1991 gesloten convenant tussen het Hoogheemraadschap van Delfland en het Landbouwschap inzake vergunningen op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo), waarin de wettelijk vereiste vergunning voor lozingen van ongeveer 4000 tuinders werd ingeruild voor vrijwillige afspraken over lozingsreductie. Dit convenant is door GS van Zuid-Holland vernietigd wegens strijd met de wet: de Wvo eist nu eenmaal een vergunning en die wet kan niet bij convenant opzij gezet worden. Beoordeeld moet worden of beschikbare publiekrechtelijke wegen behoren te worden benut, omdat niet-benutting zou kunnen leiden tot doorkruising van publiekrechtelijke regelingen. Wat betreft de verenigbaarheid met internationaal recht kan onder meer worden gewezen op de artikelen 30, 59, 85 en 86 van het EG-Verdrag. Artikel 30 verbiedt kwantitatieve invoerbeperkingen en maatregelen van gelijke werking, artikel 59 ziet op het vrij verkeer van diensten in de EG, en de artikelen 85 en 86 bevatten onder meer een verbod tot kartelvorming en misbruik van machtspositie op de gemeenschappelijke markt. Voorts dienen de terzake van het onderwerp van het convenant eventueel geldende EG-richtlijnen en -verordeningen in het oog te worden gehouden (zie ook aanwijzing 5). Voorts zij er op gewezen dat bij convenant geen bestuursbevoegdheden kunnen worden toegekend of overgedragen indien een wettelijke basis voor attributie of delegatie ontbreekt. *Onderdeel b:* Er dient zoveel mogelijk voor gewaakt te worden dat de over-

heid afspraken aangaat waarvan achteraf blijkt dat die niet nagekomen kunnen worden. Daarmee komt immers de betrouwbaarheid van de overheid als conventiënpartij op het spel te staan, hetgeen fnuikend is voor het verdere gebruik van conventiën. Indien voor de realisering van de afspraken besluitvorming of anderszins medewerking van derden, die niet door het convenant gebonden worden, nodig is (bijvoorbeeld instemming van vertegenwoordigende organen of ministerraad of het nemen van een besluit door of de goedkeuring van een ander bestuursorgaan), kunnen afspraken daaromtrent niet verder gaan dan de bevoegdheden die partijen bij het convenant hebben ter bevordering van de totstandkoming van de gewenste medewerking. Zo kan een minister niet toezeggen dat er wetten in formele zin of algemene maatregelen van bestuur komen, worden gewijzigd of ingetrokken, maar hij kan wel afspreken dat hij de totstandkoming zal bevorderen, waarbij 'bevorderen' ziet op indiening van een voorstel bij de ministerraad. Denkbaar is ook dat een minister een verplichting aangaat onder ontbindende voorwaarden. De term 'draagt zorg voor' is voor tweeërlei uitleg vatbaar en moet daarom in dit verband worden vermeden. *Onderdeel c:* Bij afspraken over het gebruik van publiekrechtelijke bevoegdheden dient er goed op te worden gelet dat de afspraken de grenzen van de wettelijke beleidsvrijheid van de betrokken bestuursorganen niet te buiten gaan. Dit onderdeel wijst daar nog eens uitdrukkelijk op.

Aanwijzing 11

Indien in een convenant afspraken zijn opgenomen over het gebruik van publiekrechtelijke bevoegdheden waarvoor regels van inspraak of advisering gelden, wordt met deze regels bij de uitvoering van het convenant rekening gehouden.

Toelichting: Indien ten aanzien van publiekrechtelijke besluiten, die ter uitvoering van het convenant moeten worden genomen, inspraak- of adviesprocedures gelden, dienen partijen er rekening mee te houden dat die besluiten misschien uiteindelijk anders komen te luiden dan was afgesproken. Een convenant mag er niet aan in de weg staan dat wettelijk voorziene inspraak- of adviesprocedures

worden doorlopen en ook volwaardig effect hebben.

Aanwijzing 12

1. Indien in een convenant afspraken worden opgenomen over het gebruik van publiekrechtelijke bevoegdheden of andere overheidshandelingen, worden overeenkomstig artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht de bij de uitoefening van die bevoegdheden of handelingen betrokken belangen van derden meegewogen.

2. Afhankelijk van het soort convenant en de aard van de verplichtingen die daaruit voortvloeien, worden derdenbelanghebbenden of adviesinstanties bij de voorbereiding daarvan betrokken.

Toelichting

Tweede lid: Indien uit een convenant rechtstreekse verplichtingen voortvloeien die ook bij een eenzijdig overheidsbesluit zouden kunnen worden opgelegd, worden derdenbelanghebbenden en adviesinstanties bij de voorbereiding daarvan betrokken. Een convenant mag en kan er immers niet aan in de weg staan dat wettelijk voorziene inspraak- of adviesprocedures worden doorlopen en ook volwaardig effect hebben. In dit verband zij ook gewezen op artikel 3:1 van de Algemene wet bestuursrecht, dat de inspraak- en adviesbepalingen van deze wet van overeenkomstige toepassing verklaart op andere handelingen van bestuursorganen dan besluiten. Dit betekent ook dat het betrokken bestuursorgaan kan besluiten de openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing te verklaren bij de voorbereiding en sluiting van een convenant.

De wenselijkheid van het overigens betrekken van derdenbelanghebbenden of adviesinstanties bij de voorbereiding van het convenant, wordt gezien tegen de achtergrond van de beoogde inhoud van het convenant en de beoogde gebondenheid daaraan.

Aanwijzing 13

In het convenant wordt, voor zover nuttig en mogelijk, aangegeven welke belangen bij de totstandkoming van het convenant zijn meegewogen en op welke wijze dit is geschied.

Toelichting: Deze belangenafweging kan in de overwegingen of een toe-

lichting worden opgenomen. De afweging laat overigens onverlet dat bij het daadwerkelijk gebruik van de met het convenant toegekende publiek-rechtelijke bevoegdheden opnieuw een zorgvuldige belangenafweging plaatsvindt.

§ 3.3 Naleving en geschilbeslechting

Aanwijzing 14

Indien partijen niet beogen met het convenant in rechte afdwingbare rechten en verplichtingen in het leven te roepen wordt dit uitdrukkelijk in het convenant bepaald.

Toelichting: Partijen kunnen met een convenant bedoeld hebben slechts een herenackoord ('gentlemen's agreement') te sluiten. Dat wil zeggen dat partijen de nakoming van afspraken niet in rechte afdwingbaar hebben willen maken.

Indien daaromtrent niets is geregeld, zal die partijbedoeling moeten worden achterhaald via interpretatie van het convenant. Die bedoeling kan bijvoorbeeld blijken uit de aard en formulering van de afspraken. Hierbij moet bedacht worden dat in beginsel voorordeningen tot nakoming, schadevergoeding of ontbinding mogelijk zijn. Ook een actie uit onrechtmatige daad is niet ondenkbaar. Voorts kunnen uit convenanten bestuursbesluiten voortvloeien, waartegen een administratief-rechtelijke rechtsgang openstaat. Indien partijen uitdrukkelijk geen afdwingbaarheid in rechte beogen, verdient het de voorkeur in het convenant, bijvoorbeeld in de overwegingen of een expliciete bepaling, uitdrukkelijk te bepalen dat men met het convenant, of gedeelten daarvan, geen afdwingbare afspraken heeft beoogd. In de bijlage is een aantal voorbeeldbepalingen opgenomen.

Aanwijzing 15

1. Indien partijen niet hebben afgesproken van de afdwingbaarheid van rechten en verplichtingen uit het convenant af te zien, wordt nadrukkelijk bezien op welke wijze geschillen worden beslecht. Bijzondere wijzen van geschilbeslechting worden in het convenant geregeld.
2. Overwogen wordt of het wenselijk is te bepalen dat geschillen in eerste instantie voorwerp van onderling overleg zullen zijn.

Toelichting

Eerste lid: Geschillen omtrent niet of ondeugdelijke nakoming van het convenant kunnen, indien het convenant daaromtrent niets bepaalt, in beginsel langs twee wegen aan rechterlijke toetsing worden onderworpen. Allereerst kan op grond van het burgerlijk recht een vordering tot nakoming, schadevergoeding of ontbinding wegens niet-nakoming worden ingediend of een actie uit onrechtmatige daad worden gestart bij de burgerlijke rechter. In de tweede plaats kan een geschil uitmonden in de vraag of de overheidspartij terecht een bestuursbesluit heeft genomen. Staat tegen een besluit beroep open bij een administratieve rechter, dan kan in die procedure het niet nakomen van afspraken aan de orde komen. Gezien de jurisprudentie van de Hoge Raad over de terugtred van de burgerlijke rechter waar de administratieve rechter rechtsmacht is toegekend, zal in concreto overigens steeds één rechtsgang openstaan.

Partijen kunnen ook voorzien in een andere wijze van geschilbeslechting. Bijvoorbeeld door een regeling waarbij geschillen over de uitleg en nakoming worden voorgelegd aan een speciale commissie die bindend advies kan uitbrengen of door te voorzien in een arbitrage-regeling. Overigens kunnen wettelijke mogelijkheden van administratief bezwaar of beroep niet bij convenant worden uitgesloten.

Tweede lid: Convenanten hebben tot doel in onderling overleg en samenwerking tot bepaalde resultaten te komen. Het past vaak beter bij de sfeer waarin convenanten worden gesloten om geschillen in eerste instantie in onderling overleg tussen partijen opgelost op te lossen.

Enkele voorbeelden van geschillenregelingen zijn in de bijlage opgenomen.

Aanwijzing 16

Overwogen wordt of het wenselijk is in het convenant specifieke maatregelen op te nemen ter bevordering van de naleving.

Toelichting: Een convenant kan zelf in een handhavingssysteem voorzien door opneming van specifieke maatregelen. Zo kan een boetebeding worden opgenomen of kan worden bepaald dat de overheid eenzijdige, eventueel van het convenant afwijkende, maatregelen of besluiten kan nemen of dat partijen bij niet-nako-

ming tot eenzijdige opzegging kunnen overgaan. Voorbeeld van een ander-soortige maatregel is artikel 7 uit de Afdrachtenovereenkomst tussen de ministers van VROM, Financiën en EZ en organisaties van leveranciers van motorbrandstoffen tot oprichting van een financieringsfonds voor bodemsanering: hierin wordt bepaald dat als een leverancier niet voldoet aan zijn afdrachtverplichting aan dat fonds, zijn naam bekend zal worden gemaakt.

Bij boetebedingen past oplettendheid, met name in verband met artikel 6:92 BW, dat bepaalt dat geen nakoming kan worden gevorderd van zowel het boetebeding als de verbintenis waaraan het boetebeding is gebonden en voorts dat de boete in de plaats treedt van eventueel verschuldigde schadevergoeding. Artikel 6:92 BW bevat regelen recht en moet bij een boetebeding ten laste van de wederpartij worden weggeschreven. Een voorbeeld van een boetebeding is in de bijlage opgenomen.

§ 3.4 Looptijd

Aanwijzing 17

1. Een convenant bepaalt het tijdstip van inwerkingtreding en de duur waarvoor het is gesloten.
2. Het koppelen van de begin- of einddatum aan de datum van inwerkingtreding of intrekking van een wettelijke regeling wordt beperkt tot die gevallen waarin geen misverstand kan bestaan over de vraag welke regeling wordt bedoeld.
3. Bij convenanten die voor bepaalde tijd zijn aangegaan overwogen partijen of en zo ja, op welke wijze, verlenging mogelijk is.

Toelichting

Eerste lid: Over de begin- en einddatum van een convenant behoort geen onduidelijkheid te bestaan. Een convenant voor bepaalde tijd heeft in beginsel de voorkeur boven een convenant voor onbepaalde tijd. Partijen dwingen zich er zodoende toe zich te bezinnen op de vraag of een convenant nog wel moet worden voortgezet. Wordt een convenant toch voor onbepaalde tijd aangegaan, dan zou in ieder geval moeten worden voorzien in een opzeggingsregeling en bij voorkeur ook in een regeling voor onvoorziene omstandigheden en evaluatie (zie aanwijzingen 19 en 20).

Daarnaast is – in verband met de positie van ambtsopvolgers – terughoudendheid gewenst ten aanzien van het sluiten van convenanten waarvan de looptijd langer is dan de normale zittingsduur van een kabinet.

Tweede lid: Het tweede lid van deze aanwijzing ziet met name op convenanten die gesloten worden vooruitlopend op (de voorbereiding van) nieuwe regelgeving of de intrekking van bestaande regelgeving, waarbij het de bedoeling is dat het convenant vervalt op het moment dat de regelgeving in werking treedt of wordt ingetrokken. In dat geval dienen partijen helder voor ogen te hebben om welke regelgeving het gaat.

Derde lid: Het verdient aanbeveling nadrukkelijk te overwegen of verlenging van het convenant mogelijk is. Bepaald kan worden dat een convenant na het einde van de looptijd stilzwijgend voor bepaalde of onbepaalde tijd wordt verlengd. Bepaald kan ook worden dat eerst na overleg en overeenstemming tussen partijen het convenant kan worden verlengd. De duur van een convenant kan ook gekoppeld worden aan een kabinetsperiode, zoals veelal bij de bestuursakkoorden tussen het Rijk en de VNG en IPO gebeurt. Voorbeeldbepalingen zijn in de bijlage opgenomen.

§ 3.5 Evaluatie

Aanwijzing 18

1. Overwogen wordt of het wenselijk is het convenant te evalueren en daartoe een regeling in het convenant op te nemen.
2. Een evaluatieregeling bepaalt in ieder geval door wie en op welk moment of welke momenten de evaluatie wordt uitgevoerd.
3. Overwogen wordt of het wenselijk is te bepalen welke actie door partijen naar aanleiding van de evaluatie ondernomen zal worden.

Toelichting

Eerste en tweede lid: Evaluatie biedt de mogelijkheid een convenant, gelet op de doelen en verwachtingen, op zijn effect te toetsen en kan aanknopingspunten bieden voor eventuele wijziging van een convenant of het sluiten van een nieuw convenant. De evaluatie kan door (één van de) partijen zelf worden uitgevoerd, maar kan bijvoorbeeld (zoals in veel milieuconvenanten) ook worden opgedragen

aan een door partijen in het leven geroepen commissie, stuur- of werkgroep of aan een derde (bijvoorbeeld onafhankelijke deskundigen of een onafhankelijke instantie). Voorts is het denkbaar dat in een convenant voor partijen rapportageverplichtingen zijn opgenomen terzake van de uitvoering van het convenant. Denkbaar is dat een door partijen in te stellen commissie of een derde de werking van het convenant beoordeelt aan de hand van die rapporten en daarover verslag uitbrengt en eventueel voorstellen voor wijziging doet. Een evaluatieregeling die voorziet in evaluatie op een bepaald moment sluit overigens niet uit dat partijen daarnaast afspreken om periodiek overleg te plegen over de voortgang en uitvoering van het convenant. Partijen kunnen daarbij overwegen om een commissie, een stuurgroep of een derde (bijvoorbeeld een stichting) te belasten met de controle op de uitvoering van het convenant aan de hand van rapportages.

Derde lid: In het convenant kunnen de vervolgvacatures van de evaluatie geregeld worden, bijvoorbeeld door te bepalen dat partijen binnen een bepaalde termijn na de evaluatie in overleg treden over het treffen van nadere maatregelen of wijziging of beëindiging van het convenant. Daarbij kan bepaald worden dat degenen die de evaluatie uitvoert daartoe voorstellen kan doen. Enkele voorbeelden van evaluatieregelingen zijn in de bijlage opgenomen.

§ 3.6 Wijziging, beëindiging en opzegging

Aanwijzing 19

1. Indien partijen eenzijdige opzegging mogelijk willen maken, regelt een convenant zo duidelijk mogelijk de gronden, de wijze en termijn van opzegging.
2. Een convenant dat voor onbepaalde tijd is gesloten bevat in elk geval een opzeggingsregeling.
3. Overwogen wordt welke gevolgen van de opzegging nadere regeling behoeven.

Toelichting

Eerste lid: Indien partijen duidelijk voor ogen hebben in welke gevallen kan worden opgezegd, wordt dat duidelijk geregeld. Deze gevallen behoeven overigens niet per definitie voor alle partijen dezelfde te zijn. De situ-

atie dat nakoming van verplichtingen een partij ernstig in problemen brengt of gewijzigde inzichten of omstandigheden (zie aanwijzing 20) kunnen grond voor opzegging vormen. Wat betreft de procedure kan gedacht worden aan zaken als de eis van een schriftelijke, aangetekende mededeling aan de overige partijen, eventueel gekoppeld aan een overlegverplichting, alsmede een opzegtermijn. *Derde lid:* Hierbij kan worden gedacht aan zaken als een heronderhandelingsplicht voor alle of de overblijvende partijen, een regeling omtrent schadevergoeding, nakoming van verplichtingen door de overblijvende partijen of totale beëindiging van het convenant. Zo kan bepaald worden dat als gevolg van de opzegging partijen tot generlei verdere samenwerking meer zijn gehouden en dat geen van de partijen op enigerlei wijze tot schadevergoeding gehouden zal zijn. Enkele voorbeelden van opzeggingsregelingen zijn in de bijlage opgenomen.

Aanwijzing 20

1. Indien partijen afwijkingen van het convenant willen toestaan, wordt in het convenant zoveel mogelijk aangegeven in welke gevallen en onder welke voorwaarden partijen kunnen afwijken.
2. Overwogen wordt of een regeling moet worden opgenomen voor het geval onvoorziene omstandigheden opkomen, die van dien aard zijn dat het convenant redelijkerwijs behoort te worden gewijzigd of beëindigd.
3. Indien redelijkerwijs voorzienbaar is dat zich omstandigheden zullen voordoen waaronder wettelijke maatregelen moeten worden genomen die het convenant opzij zetten, wordt hieraan in het convenant aandacht besteed.

Toelichting

Eerste lid: Afwijkingsmogelijkheden kunnen verband houden met gewijzigde omstandigheden. Zo bevatten de bestuursakkoorden tussen het Rijk en de VNG en tussen het Rijk en het IPO een bepaling waarin is geregeld dat indien één van beide partijen van oordeel is dat gewijzigde omstandigheden ertoe nopen van het convenant af te wijken, dat niet geschiedt dan nadat de andere partij daarvan op de hoogte is gesteld en partijen daarover overleg hebben gevoerd (zie Bestuursakkoord Rijk-VNG 1990).

Tweede lid: Daarnaast dienen partijen

na te denken over de vraag of een regeling nodig is voor het geval andere, onvoorziene omstandigheden opkomen. Voor convenanten die als privaatrechtelijke overeenkomst aangemerkt kunnen worden, biedt artikel 258 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek bij onvoorziene omstandigheden in beginsel voldoende soelaas. Op grond van dit artikel kan de rechter op verzoek van een partij de gevolgen van een overeenkomst wijzigen of de overeenkomst geheel of gedeeltelijk ontbinden op grond van onvoorziene omstandigheden. Gelijke bevoegdheid hebben in beginsel ook arbiters.

Derde lid: De overheidspartij kan zich met het sluiten van een convenant niet aan haar bijzondere verantwoordelijkheid voor de bescherming van algemene of bijzondere beschermingswaardige belangen onttrekken. Partijen dienen daar bij het totstandkomen van een convenant uitdrukkelijk rekening mee te houden. Indien de overheidspartij zich genoodzaakt ziet eenzijdige afwijkende maatregelen te treffen zonder dat een convenant daar rekening mee heeft gehouden, kan dat immers aanleiding zijn voor schadevergoedingsacties. Deze kunnen echter in belangrijke mate worden vermeden als in het convenant een en ander uitdrukkelijk wordt geregeld. Voorbeeldregelingen zijn in de bijlage opgenomen.

Hoofdstuk 4 Procedurele vereisten

§ 4.1 Inschakeling juridische afdeling

Aanwijzing 21

Bij de voorbereiding van een convenant wordt met het oog op toetsing aan deze aanwijzingen de aangewezen juridische afdeling van het departement betrokken.

Toelichting: Deze betrokkenheid, die plaatsvindt voordat het convenant tot stand komt en ondertekend wordt, dient ter bevordering van de rechtmatigheid en kwaliteit van convenanten. Deze taak zal in beginsel door de centrale juridische afdeling van het departement worden verricht. In voorkomend geval kan het ook een decentrale juridische afdeling zijn, mits daarmee een voldoende toets gewaarborgd is.

§ 4.2 Inschakeling van de Commissie van de Europese Gemeenschappen

Aanwijzing 22

Indien enige twijfel bestaat over de verenigbaarheid van een convenant met het EG-recht, verdient het aanbeveling het convenant vóór ondertekening ter beoordeling voor te leggen aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen, een en ander onverminderd de op grond van het EG-Verdrag of andere EG-besluiten bestaande verplichtingen tot aanmelding van nationale en implementatiemaatregelen.

Toelichting: Ter vermijding van problemen met 'Brussel' verdient een voorafgaand contact met de Commissie van de Europese Gemeenschappen aanbeveling. Alvorens de Commissie in te schakelen wordt eerst zo veel mogelijk getracht op nationaal niveau duidelijkheid te verkrijgen. Dit mede om vertraging in de totstandkoming door voorlegging aan de Commissie zoveel mogelijk te beperken. Zie hierover ook § 8.6 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

§ 4.3 Betrokkenheid ministerraad en de Staten-Generaal

Aanwijzing 23

1. Over convenanten die van invloed kunnen zijn op de positie van het Kabinet, of die belangrijke financiële consequenties kunnen hebben, of waarover tussen de betrokken bewindspersonen geen overeenstemming bestaat, beraadslaagt en besluit de ministerraad.

2. Overwogen wordt of er bijzondere redenen zijn die aanleiding geven om de Staten-Generaal bij de totstandkoming van een convenant te betrekken of daarover te informeren.

Toelichting

Eerste lid: Op grond van artikel 4, tweede lid, onder c en d, van het reglement van orde voor de ministerraad komen nota's, adviesaanvragen en bekendmaking van beleidsvoornemens die belangrijke politieke en financiële consequenties kunnen hebben of waarover geen overeenstemming is bereikt tussen de betrokken bewindspersonen, in de ministerraad aan de orde. In lijn daarmee dienen ook concept-convenanten die binnen deze criteria vallen in de ministerraad aan de orde te worden gesteld.

Tweede lid: Het sluiten van een conve-

nant is een bestuursdaad waarvoor de minister op de gebruikelijke wijze door de Staten-Generaal achteraf ter verantwoording kan worden geroepen.

Juridisch gezien kan een minister de 'wetgever' ook niet binden: hij is niet 'de wetgever'. Wat dat aangaat is er geen verschil met andere bestuursdaaden en is er in beginsel geen aanleiding de Staten-Generaal vooraf bij het sluiten van een convenant te betrekken. Niettemin kunnen er bijzondere redenen zijn om de Staten-Generaal erbij te betrekken, bijvoorbeeld wanneer met een convenant nieuw beleid wordt ingezet, wanneer een convenant een politiek gevoelig onderwerp betreft of in het (naar verwachting in de praktijk sporadisch voorkomende) geval dat voor een convenant wordt gekozen als alternatief voor formele wetgeving. Voorts kan, gelet op het budgetrecht van de Staten-Generaal, een bijzondere aanleiding zijn het feit dat met een convenant grote financiële verplichtingen worden aangegaan. Een en ander laat uiteraard onverlet dat het parlement ook zelf langs de gebruikelijke wegen kan verlangen bij een convenant betrokken te worden. Over de wijze waarop de Staten-Generaal worden betrokken of geïnformeerd kunnen nadere afspraken worden gemaakt.

Hier zij nog gewezen op de in de toelichting bij aanwijzing 10 aangegeven mogelijkheid om verplichtingen aan te gaan onder de ontbindende voorwaarde dat de Staten-Generaal daarmee instemmen.

§ 4.4 Openbaarheid

Aanwijzing 24

1. Indien anderen dan partijen direct belang kunnen hebben bij de inhoud van een convenant wordt van dat convenant of de zakelijke inhoud ervan mededeling gedaan in de Staatscourant, of op andere geschikte wijze.

2. Indien alleen van de zakelijke inhoud mededeling wordt gedaan, wordt vermeld waar en wanneer de gehele tekst ter inzage ligt en eventueel waar exemplaren van het convenant al dan niet tegen vergoeding verkrijgbaar zijn.

3. Indien partijen in het convenant een regeling wensen op te nemen inzake de openbaarheid van informatie die partijen elkaar in het kader van de uitvoering van het convenant verstrekken, wordt er op gelet dat wette-

lijke verplichtingen van de rijksoverheid, bijvoorbeeld op grond van de Wet openbaarheid van bestuur, niet kunnen worden ingeperkt.

Toelichting

Eerste en tweede lid: Het is van belang dat door de centrale overheid gesloten convenanten die voor anderen dan de betrokken partijen van belang kunnen zijn voldoende actief openbaar worden gemaakt. Voldoende openbaarheid wordt in ieder geval gewaarborgd door plaatsing van een convenant in de Staatscourant. Indien een convenant omvangrijk is of veel bijlagen bevat kan worden volstaan met publicatie van de zakelijke inhoud of het gedeelte waarin de rechten en verplichtingen van partijen zijn opgenomen onder terinzagelegging van de gehele tekst. Convenanten die (mede) strekken ter implementatie van EG-richtlijnen dienen in elk geval voldoende openbaar gemaakt te worden.

Derde lid: Indien ter uitvoering van een convenant informatie-uitwisseling tussen partijen plaatsvindt (bijvoorbeeld over beleids- of technologische ontwikkelingen, voortgangsrapportages, evaluatierapporten e.d.) staan partijen stil bij de vraag in hoeverre deze informatie aan derden verstrekt kan worden. Hierbij bedenke men dat de rijksoverheid wettelijk verplicht kan zijn tot informatieverstrekking, bijvoorbeeld op grond van de Wet openbaarheid van bestuur, met betrekking tot haar beleid en de voorbereiding en uitvoering daarvan. Deze verplichtingen kunnen bij convenant niet ingeperkt worden. Er zij overigens op gewezen dat een ieder die betrokken is bij de uitvoering van overheidsstaken in beginsel een geheimhoudingsplicht heeft: zie artikel 2:5 van de Algemene wet bestuursrecht.

Bijlage bij de Aanwijzingen voor convenanten

Voorbeeldbepalingen

Aanwijzing 6, derde lid (Staat en minister als partij)

Voorbeeld 1:

Partijen,

1. De Staat der Nederlanden, te dezen vertegenwoordigd door de minister(s) van ...
2. De Minister(s) voornoemd,

Voorbeeld 2:

Partijen,

1. De Minister(s) van ..., handelend als bestuursorgaan en als vertegenwoordiger van de Staat der Nederlanden;

Aanwijzing 14 (Naleving en geschilbeslechting)

Voorbeeld 1 (als overweging):

Overwegende, dat met deze overeenkomst niet wordt beoogd in rechte afdwingbare rechten en verplichtingen in het leven te roepen;

Voorbeeld 2 (als convenantsartikel):

Partijen kunnen op tekortkomingen in de nakoming van (de artikelen ... van) dit convenant of van afspraken die daarmee samenhangen, bij de burgerlijke rechter geen beroep doen.

Voorbeeld 3 (als convenantsartikel):

Dit convenant (of: De artikelen ... van dit convenant) is (zijn) niet in rechte afdwingbaar.

Aanwijzing 15 (Naleving en geschilbeslechting)

Voorbeeld 1:

Alle geschillen in verband met dit convenant of met afspraken die daarmee samenhangen, worden beslecht door de bevoegde rechter te Den Haag.

Voorbeeld 2:

1. Alle geschillen in verband met dit convenant of met afspraken die daarmee samenhangen, worden beslecht door de bevoegde burgerlijke rechter te Den Haag. Een partij kan zich echter pas op andere wijze dan in kort geding tot de rechter wenden, indien het geschil niet volgens de procedure van het tweede tot en met vierde lid binnen ... weken is opgelost.
2. Een partij die meent dat een geschil bestaat, deelt dat schriftelijk aan de andere partij(en) mee. De mededeling bevat een aanduiding van het geschil.
3. Binnen ... werkdagen na de dagtekening van de in het tweede lid bedoelde mededeling zendt elke partij zijn zienswijze omtrent het geschil, alsmede een voorstel voor een oplossing daarvan, aan de andere partij(en).
4. Binnen ... werkdagen na afloop van de in het derde lid genoemde termijn overleggen partijen over een oplossing van het geschil. Elke partij kan zich door deskundigen doen bijstaan. Indien één van partijen binnen ...

werkdagen na afloop van de in het derde lid genoemde termijn de wens daartoe kenbaar maakt, wordt het overleg voorgezeten door een door partijen gezamenlijk of, bij gebreke van overeenstemming daarover binnen twee dagen, door ... te benoemen voorzitter.

5. Elke partij draagt de eigen kosten, voortvloeiend uit de procedure van het tweede tot en met het vierde lid. De kosten van de in het vierde lid bedoelde voorzitter worden door elke partij voor een gelijk deel gedragen.

Voorbeeld 3:

Alle geschillen in verband met dit convenant of met afspraken die daarmee samenhangen worden met uitsluiting van de rechter, beslecht door arbitrage overeenkomstig het reglement van het Nederlandse Arbitrage Instituut, met dien verstande dat:

- a. het scheidsgerecht zal bestaan uit ... (altijd oneven, minimaal één) arbiters;
- b. de plaats van arbitrage Den Haag zal zijn;
- c. het scheidsgerecht zal beslissen naar de regelen des rechts;
- d. het geding niet op de voet van artikel 1046 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering zal kunnen worden samengevoegd met een ander arbitraal geding, tenzij dat een geding is tussen uitsluitend partijen bij dit convenant.

Voorbeeld 4:

Alle geschillen in verband met dit convenant of met afspraken die daarmee samenhangen worden met uitsluiting van de rechter, worden beslecht door arbitrage overeenkomstig het vierde boek van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, met dien verstande dat:

- a. het scheidsgerecht zal bestaan uit ... (altijd oneven, minimaal één) arbiters;
- b. elke partij één arbiter zal benoemen en de aldus benoemde arbiters gezamenlijk een derde arbiter, tevens voorzitter van het scheidsgerecht, zullen benoemen;
- c. de plaats van arbitrage Den Haag zal zijn;
- d. het scheidsgerecht zal beslissen als goede mannen naar billijkheid.

Voorbeeld 5:

1. Alle geschillen in verband met dit convenant of afspraken die daarmee samenhangen, worden beslecht door een bindend advies, te geven door drie

door partijen gezamenlijk of, bij gebreke van overeenstemming daarover binnen ... dagen (weken), door ... te benoemen adviseurs.

2. Een geschil bestaat, indien een van partijen dat stelt (schriftelijk aan de andere partij(en) meedeelt). Bedacht moet worden dat arbitrage niet uitsluit dat een rechter zich in kort geding bevoegd verklaart. Uitsluiting van de kort geding-rechter is niet wenselijk, omdat anders geen voorlopige voorzieningen getroffen kunnen worden. Evenzo sluit voorbeeld 1 niet uit, dat de kort geding-rechter te Zwolle zich toch bevoegd acht. De geschillenregelingen van de voorbeelden 1 en 3 tot en met 5 kunnen worden aangevuld met een overlegregeling zoals in voorbeeld 2 is opgenomen. Daarbij kan (zoals in milieuconvenanten regelmatig voorkomt) bijvoorbeeld bepaald worden dat het overleg plaatsvindt in een door partijen bij het convenant ingestelde commissie, werkgroep, overleggroep of dergelijke.

Aanwijzing 16 (Boetebeding)

Voorbeeld boetebeding:

1. Indien de wederpartij toerekenbaar tekort schiet in de nakoming van zijn verplichtingen uit hoofde van (de artikelen ... van) dit convenant is hij de staat voor elke tekortkoming (of: voor elke dag dat de tekortkoming voortduurt) zonder aanmaning of andere voorafgaande verklaring een boete verschuldigd van f

2. De boete komt de staat toe onverminderd alle andere rechten of voorrechten, daaronder mede begrepen de vordering tot nakoming van de betrokken verplichting en elk recht op schadevergoeding voor zover de schade het bedrag van de boete te boven gaat.

Aanwijzing 17 (Looptijd)

Voorbeeld 1:

Dit convenant is gesloten voor (de) bepaalde duur (van ...). Het treedt in werking met ingang van de dag na ondertekening (of: datum; of: met ingang van de dag na publikatie) (en eindigt met ingang van ...).

Voorbeeld 2:

Dit convenant treedt in werking ... (zie voorbeeld 1) en eindigt met ingang van het tijdstip waarop de regelgeving,

bedoeld in ... (of: betreffende ...) in werking treedt (of: vervalt).

Voorbeeld 3:

Dit convenant treedt in werking ... (zie voorbeeld 1) en wordt aangegaan (geldt) voor de zittingsperiode van dit (of: het thans aangetreden) kabinet.

Voorbeeld 4:

Dit convenant treedt in werking ... (zie voorbeeld 1) en wordt voor onbepaalde tijd aangegaan.

Enkele voorbeelden van verlengingsregelingen:

Voorbeeld 6:

Dit convenant treedt in werking ... (zie voorbeeld 1) en eindigt op ... (datum). Partijen treden uiterlijk ... voor laatstgenoemde datum in overleg over voortzetting van dit convenant.

Voorbeeld 7:

1. ... (bepaling van de duur)

2. Na afloop van de in het eerste lid genoemde duur wordt dit convenant telkens voor dezelfde duur voortgezet, tenzij een partij het met inachtneming van een opzegtermijn van ... weken (maanden) schriftelijk heeft opgezegd.

Voorbeeld 8:

1. ... (bepaling van de duur).

2. Na afloop van de in het eerste lid genoemde duur wordt dit convenant één maal voor dezelfde duur voortgezet, indien de staat dat uiterlijk ... weken (maanden) voordien heeft verlangd.

Voorbeeld 9:

1. ... (bepaling van de duur).

2. Na afloop van de in het eerste lid genoemde duur wordt dit convenant (eventueel: indien één van de hierna volgende omstandigheden opkomt) voor onbepaalde duur voortgezet.

3. Elke partij mag dit convenant na voortzetting met inachtneming van een opzegtermijn van ... weken (maanden) schriftelijk opzeggen, indien een zodanige verandering van omstandigheden is opgetreden dat het billijkheidshalve op korte termijn behoort te eindigen.

Aanwijzing 18 (Evaluatie)

Voorbeeld 1:

1. Partijen zullen de uitvoering en wer-

king van dit convenant jaarlijks (voor het eerst vóór ...) evalueren.

2. De evaluatie zal worden verricht en een verslag daarvan zal worden opge maakt door een commissie, bestaande uit ... (aantal) door de staat en ... (aantal) door de wederpartij (of: door elk der wederpartijen) te benoemen leden.

3. Indien de meningen binnen de commissie omtrent de evaluatie of de uitkomsten daarvan verschillen, vermeldt het verslag de verschillende meningen.

4. De commissie zal haar verslag telkens uiterlijk op ... (datum) aan partijen aanbieden.

Indien bij het convenant een commissie, stichting, stuurgroep of werkgroep is ingesteld, kan de evaluatie ook daaraan worden opgedragen. In dat geval kan de afzonderlijk te benoemen evaluatie-commissie in dit voorbeeld vervangen worden door die reeds ingestelde commissie, stichting, stuurgroep of werkgroep.

Voorbeeld 2:

1. Partijen zullen de uitvoering en werking van dit convenant doen evalueren.

2. De evaluatie zal worden verricht en een verslag daarvan zal worden opge maakt door ... (aantal) door partijen in onderling overleg of, bij gebreke van overeenstemming daarover binnen ... (termijn) na ondertekening van dit convenant door ... (derde of één der partijen), door ... te benoemen onafhankelijke deskundigen.

3. De deskundigen bepalen de uitvoering van de evaluatie. Zij stellen partijen gelijkelijk in de gelegenheid hun standpunt daaromtrent en omtrent de uitvoering en werking van het convenant uiteen te zetten.

4. De deskundigen bieden hun verslag uiterlijk op ... (datum) aan partijen aan. Het verslag wordt door alle deskundigen ondertekend. Ontbreekt de ondertekening van een of meer hunner, dan wordt daarvan onder opgave van redenen melding gemaakt.

5. De kosten van de evaluatie worden door elke partij voor een gelijk deel gedragen.

In dit voorbeeld kunnen de te benoemen deskundigen ook vervangen worden door met name genoemde personen/deskundigen of een met name genoemde onafhankelijke instelling.

Aanwijzing 19 (Wijziging, beëindiging en opzegging)

Voorbeeld 1:

Elke partij mag dit convenant te allen tijde met inachtneming van een opzegtermijn van ... weken (maanden) schriftelijk opzeggen.

Voorbeeld 2:

Elke partij mag dit convenant met inachtneming van een opzegtermijn van ... weken (maanden) schriftelijk opzeggen, indien een zodanige verandering van omstandigheden is opgetreden dat dit convenant billijkheidshalve op korte termijn behoort te eindigen. De opzegging moet de verandering in omstandigheden vermelden.

Voorbeeld 3:

1. De staat mag dit convenant tegen het einde van een kalenderjaar, voor het eerst tegen 31 december ..., met inachtneming van een opzegtermijn van ... weken (maanden) schriftelijk opzeggen. De staat deelt desverlangd de redenen voor opzegging aan de wederpartij(en) mee.

2. De wederpartij mag dit convenant slechts met inachtneming van een opzegtermijn van ... schriftelijk opzeggen, indien één van de hierna genoemde omstandigheden opkomt: ...

Deze bepalingen kunnen zowel in een convenant voor onbepaalde duur als in een convenant voor bepaalde duur worden opgenomen. In dat laatste geval verdient het aanbeveling steeds 'tussentijds' in de tekst van de opzeggingsbepaling in te voegen.

Aanwijzing 20 (Wijziging omstandigheden)

Voorbeeld 1:

1. Indien een van de volgende omstandigheden zich wijzigt:

- a.
- b.
- c.

...,

dan wel onvoorziene omstandigheden opkomen die van dien aard zijn dat dit convenant billijkheidshalve behoort te worden gewijzigd (of: die wezenlijke gevolgen hebben voor de uitvoering van dit convenant), zullen partijen over (de noodzaak van) wijziging van dit convenant in overleg treden.

2. Partijen treden in overleg binnen ... (termijn) nadat een partij de wens

daartoe aan de andere partij(en) schriftelijk heeft meegedeeld.

3. Indien het overleg niet binnen ... (termijn) tot overeenstemming heeft geleid, mag elke partij dit convenant met inachtneming van een opzegtermijn van ... (termijn) schriftelijk opzeggen.

Overwogen kan worden om een specifieke regeling te treffen voor de situatie dat (een onderdeel van) het convenant, bijvoorbeeld als gevolg van nieuwe of gewijzigde regelgeving, onverbindend blijkt te zijn. Daartoe kan de volgende bepaling gebruikt worden:

Voorbeeld 2:

Indien een of meer bepalingen van dit convenant ongeldig blijken te zijn, zullen partijen (in overleg treden teneinde) dit convenant zodanig (te) wijzigen, dat het geen ongeldige bepalingen meer bevat en dat het doel dat met dit convenant wordt beoogd zoveel mogelijk wordt bereikt.