

Vergaderjaar 1995–1996

**24 480**

## Convenanten van het Rijk met bedrijven en instellingen

**Nr. 2**

**RAPPORT**

Inhoud	Bladzijde	Inhoud	Bladzijde
<b>Samenvatting</b>	<b>4</b>	4.2.1. Informatie-uitwisseling en vertegenwoordiging	23
<b>1. Inleiding</b>	<b>8</b>	4.2.2. Voortgang uitvoering	24
1.1. Algemeen	8	4.3. Conclusies	25
1.2. Bestuurscultuur en beleidsambities	8	<b>5. Betrokkenheid van de Staten-Generaal</b>	<b>27</b>
1.3. Rijksbeleid convenanten	8	5.1. Algemeen	27
1.4. onderzoeksvragen en onderzoeksplan	9	5.2. Betrokkenheid bij 106 convenanten	27
<b>2. Inventarisatie</b>	<b>11</b>	5.2.1. Wijze van betrokkenheid	27
2.1. Criteria voor de inventarisatie	11	5.2.2. De staten-Generaal als medewetgever	28
2.2. Inventarisatie	11	5.3. Betrokkenheid bij 16 nader onderzochte convenanten	28
2.3. Typologie van convenanten	13	5.3.1. Redenen voor betrokkenheid	28
2.3.1. Beleidsterrein	13	5.3.2. Aankondiging van wetgeving	29
2.3.2. Verhouding tot regelgeving	13	5.3.3. Grote financiële aanspraken	29
2.4. Financiële informatie bij covenanten	14	5.3.4. Politiek gevoelig onderwerp of nieuw beleid	29
<b>3. Doelen en doelbereiking</b>	<b>16</b>	5.4. Conclusie	29
3.1. Algemeen	16	<b>6. Slotbeschouwing en aanbevelingen</b>	<b>31</b>
3.2. Waarborgen in beleidsinhoudelijke convenanten	17	<b>7. Reacties ministers en nawoord Rekenkamer</b>	<b>34</b>
3.3. Waarborgen in procedureel-organisatorische convenanten	18	7.1. Gezamenlijke reactie van de bij het onderzoek betrokken bewindspersonen	34
3.4. Conclusie	19	7.2. Aanvullende reacties	34
<b>4. Totstandkoming en uitvoering</b>	<b>20</b>	7.3. Nawoord Rekenkamer	37
4.1. Algemeen	20	<b>Bijlagen</b>	
4.1.1. Totstandkoming	20	1. Overzicht van convenanten: doelstelling, partijen en datum van ondertekening	38
4.1.2. Afweging beleidsinstrumenten	20	2. Waarborgen met het oog op doelbereiking	58
4.1.3. Betrokkenheid juridische afdeling	21	3. Oordelen over totstandkoming en uitvoering van de onderzochte convenanten	64
4.1.4. Gebruik richtlijnen en modelmatige convenanten	22		
4.2. Uitvoering	23		

## **SAMENVATTING**

Sinds de jaren tachtig valt er een toename waar te nemen in het gebruik van convenanten. Deze toename valt niet los te zien van een veranderende bestuurscultuur en het streven van de rijksoverheid om minder dwingend en regulerend op te treden.

De Algemene Rekenkamer onderzocht in 1994 de convenanten die de ministeries hadden gesloten met bedrijven en instellingen. Convenanten tussen uitsluitend Rijk en lagere publiekrechtelijke lichamen werden niet onderzocht.

### *Inventarisatie*

In totaal werden 154 door de rijksoverheid ondertekende convenanten geïnterpreteerd. Hiervan hadden er 85 betrekking op het milieu en 32 op het onderwijs.

De meeste convenanten werden aangetroffen bij de ministeries van Economische Zaken (58) en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (32).

Van de 154 convenanten waren er 52 op geüniformeerde, modelmatige wijze tot stand gebracht. Ze bleken naar vorm en inhoud vrijwel identiek. Het gaat hier vooral om convenanten gesloten door het Ministerie van Economische Zaken.

Bij 18 convenanten werd in het document zelf of in de rijksbegroting duidelijkheid verschaft over de uitgaven die door de rijksoverheid uitgetrokken waren voor de verwezenlijking van het doel gedurende de looptijd van het convenant. Het ging om een totaalbedrag van f 11,5 miljard. De uitgaven per convenant liepen overigens sterk uiteen.

Informatie over de uitgaven geraamd voor de verwezenlijking van het in het convenant geformuleerde doel, bleek meestal echter niet te zijn opgenomen in of bij het convenant. Voor de desbetreffende convenanten verschaftte ook de rijksbegroting niet de gewenste duidelijkheid. De Rekenkamer concludeert dan ook dat de ministeries meer duidelijkheid zouden kunnen verschaffen over de financiële gevolgen van convenanten voor de rijksoverheid.

### *Doelen en doelbereiking*

Van de 154 geïnterpreteerde convenanten onderzocht de Rekenkamer bij 106 convenanten of deze voldoende waarborgen bevatten voor het realiseren van de gestelde beleidsdoelen. Voor het realiseren van beleidsdoelen door middel van convenanten is de medewerking van lagere overheden en/of van bedrijven en instellingen noodzakelijk. In de onderzochte convenanten zijn afspraken gemaakt over de handelingen die de rijksoverheid en de maatschappelijke organisaties dienen te verrichten om deze doelen te bereiken. De vraag of ze zullen worden bereikt is echter in hoge mate afhankelijk van wat tussen partijen wordt vastgelegd. Voor de verwezenlijking ervan zullen in convenanten bepaalde waarborgen opgenomen moeten worden. De Rekenkamer ging na in hoeverre in convenanten dergelijke waarborgen zijn opgenomen. Bij haar onderzoek baseerde zij zich onder meer op door de ministeries zelf opgestelde richtlijnen.

In het onderzoek werd onderscheid gemaakt tussen beleidsinhoudelijke convenanten (bijvoorbeeld gericht op het beperken van de handel in en verwerking van tropisch hout) en procedureel-organisatorische convenanten (bijvoorbeeld gericht op het maken van afspraken over de wijze waarop overleg gevoerd zal gaan worden).

Van de 106 door de Rekenkamer onderzochte convenanten bleken er 64 primair beleidsinhoudelijk van aard te zijn. De overige 42 convenanten waren primair procedureel-organisatorisch van aard.

De doelstelling van de door de Rekenkamer onderzochte beleidsinhoudelijke convenanten werd niet altijd als zodanig aangekondigd. Dat gebeurde slechts in twee op de vijf gevallen. Vaak moest de doelstelling door de Rekenkamer worden afgeleid uit de titel of uit de overwegingen van het convenant. Bij 4 van de 64 convenanten bleek echter ook dat laatste niet mogelijk.

Het rechtskarakter bleek bij ruim tweederde van de beleidsinhoudelijke convenanten onduidelijk te zijn. Uit nader onderzoek bleek eveneens tweederde van de onderzochte beleidsinhoudelijke convenanten voornamelijk bepalingen te bevatten waarin partijen verklaren een bepaalde inspanning te zullen leveren, een bepaalde zorg op zich te zullen nemen of te zullen streven naar een bepaalde situatie. Dergelijke afspraken zijn moeilijk afdwingbaar.

Voorts bleek bij bijna de helft van de beleidsinhoudelijke convenanten onduidelijkheid te bestaan over de looptijd.

Evaluatiebepalingen bleken in twee op de drie beleidsinhoudelijke convenanten te zijn opgenomen. Van de evaluatierapporten die voor 1 januari 1993 waren ondertekend, voldeden er echter slechts enkele aan de door de Rekenkamer gestelde eisen.

Ook van de convenanten met procedureel-organisatorische doelstelling bleek in vier van de vijf gevallen het rechtskarakter onduidelijk te zijn en bestond in bijna de helft van de gevallen onduidelijkheid over de looptijd.

Over de waarborgen voor het naleven van afspraken en, uiteindelijk, het bereiken van de gestelde doelen is de Rekenkamer niet tevreden. Veel convenanten waren vrijblijvend van karakter.

Van de beleidsinhoudelijke convenanten kon, met het oog op de waarborgen, slechts een derde deel als voldoende of als goed worden aangemerkt. Bij de procedureel-organisatorische convenanten gold dat voor iets meer dan een derde deel. Voor een voldoende beoordeling was het overigens niet nodig dat alle door de Rekenkamer onderscheiden waarborgen waren opgenomen. Het reguleren van beleid via convenanten biedt het voordeel dat de waarborgen in vergelijking met bijvoorbeeld wetgeving niet zo zwaar hoeven te zijn, maar dit moet uiteraard niet resulteren in een situatie van vrijblijvendheid.

#### *Totstandkoming en uitvoering van 16 convenanten*

Bij een nadere steekproef van 16 convenanten verrichtte de Rekenkamer onderzoek naar de totstandkoming en uitvoering ervan. Slechts bij de helft trof de Rekenkamer een voldoende onderbouwing aan van de keuze voor een convenant. Bij drie van deze convenanten werden de voor- en nadelen van mogelijk in te zetten instrumenten geëxpliciteerd en tegen elkaar afgewogen. Een ex ante-evaluatie, gericht op het te verwachten effect of op de financiële gevolgen van het convenant voor de partij waarmee het convenant werd afgesloten, werd alleen bij het Tandartsenconvenant aangetroffen.

Bij de totstandkoming van de meeste convenanten werd een juridische afdeling van het ministerie geraadpleegd. De juridische afdeling beoordeelt de rechtmatigheid van het convenant en let daarbij in het bijzonder op het rechtskarakter en op mogelijke strijd met nationaal of internationaal recht.

De Rekenkamer concludeert dat in een kwart van de onderzochte gevallen in onvoldoende mate is voorzien in de door haar onderscheiden

waarborgen voor een goed convenant. Een onderbouwing van de inzet van het instrument convenant ontbrak bij de desbetreffende convenanten. Het betrof het convenant Bestuurlijke Afspraken Vrouwenvakscholen, het Protocol ter vaststelling van de praktijkrichtlijn afvalstoffen binnentankvaart, het Samenwerkingsproject Natuurbeleidsplan, en het Beleidskader Arbeidsmarkt Zorgsector.

Van de nader onderzochte convenanten was ruim de helft voor 1 januari 1994 ondertekend. Voor zover na te gaan bleken de partijen hierbij in redelijke mate hun verplichtingen na te komen dan wel gevolg te geven aan de uitgesproken intenties.

In een kwart van de gevallen bleek echter dat de in gang gezette activiteiten voornamelijk onvoldoende hebben bijgedragen aan het bereiken van de geformuleerde doelen.

Wat de uitvoering betreft was op het convenant Tropisch Hout verhoudingsgewijs het meest aan te merken. Of vanaf 31 december 1995 de handel in en de verwerking van tropisch hout beperkt zullen zijn tot hout afkomstig uit landen met een bosbeleid en -beheer gericht op bescherming van duurzame productie – het doel van dit convenant – moet dan ook betwijfeld worden.

#### *Betrokkenheid Staten-Generaal*

Voor de 106 in haar onderzoek betrokken convenanten vroeg de Rekenkamer de ministeries aan te geven of, en zo ja op welk moment en op welke wijze, de Staten-Generaal bekend waren met of betrokken waren bij de totstandkoming en de uitvoering van convenanten.

Van de convenanten waarvoor informatie beschikbaar was, bleken de Staten-Generaal bij tweederde deel (58 gevallen) op enigerlei wijze vóór de ondertekening informatie ontvangen te hebben. Over de voortgang van de uitvoering bleken de ministeries, voorzover de Rekenkamer dat kon achterhalen, in drie op de vijf gevallen de Staten-Generaal op de hoogte te houden.

De Rekenkamer deed de volgende aanbevelingen:

- beter te onderbouwen waarom juist het beleidsinstrument convenant wordt ingezet;
- meer aandacht te schenken aan het opnemen van waarborgen voor doelbereiking in convenanten;
- meer duidelijkheid te scheppen over de doelstelling en het rechtskarakter van convenanten;
- in of bij het convenant meer aandacht te schenken aan de financiële gevolgen van het convenant voor de rijksoverheid;
- te komen tot een eenduidige naamgeving voor convenanten;
- te evalueren in welke mate de afspraken uit het convenant worden nageleefd en de doelen worden bereikt;
- een register van convenanten op te zetten.

Namens alle bij het onderzoek betrokken bewindspersonen zond de minister van Justitie een algemene reactie op de onderzoeksresultaten van de Rekenkamer. Meegedeeld werd dat bij de aanpassing van de Aanwijzingen voor het gebruik van convenanten, naar aanleiding van het daarover uitgebrachte advies van de Raad van State, zal worden nagegaan of het wenselijk en mogelijk is de aanbevelingen van de Rekenkamer aangaande de financiële gevolgen van het convenant, de naamgeving van convenanten en het opzetten van een register van convenanten te verwerken. De aanwijzingen zullen naar verwachting begin 1996 van kracht worden.

Naast deze gezamenlijke reactie ontving de Rekenkamer van bijna alle ministers een aanvullende reactie. Verschillende ministers plaatsten kanttekeningen bij het onderzoek en sommige van hen relativeerden de betekenis van het opnemen van waarborgen voor het bereiken van de doelstellingen van een convenant. De conclusies en aanbevelingen werden echter in grote lijnen onderschreven.

## **1. INLEIDING**

### **1.1. Algemeen**

Onder een convenant wordt verstaan een schriftelijke ondertekende afspraak of een samenstel van zodanige afspraken, hoe ook genoemd, met één of meer wederpartijen, die in elk geval mede strekt ter verwezenlijking van beleid van de rijksoverheid.

De Algemene Rekenkamer onderzocht eind 1994 de convenanten die de ministeries hadden gesloten met bedrijven en instellingen. De convenanten tussen uitsluitend Rijk en lagere publiekrechtelijke lichamen, welke ook wel worden aangeduid als bestuursconvenanten, bleven buiten haar onderzoek.

De Rekenkamer ging bij alle ministeries na of zij convenanten met bedrijven en instellingen hadden gesloten. Voorbeelden van bedrijven en instellingen zijn brancheverenigingen, bedrijfsverenigingen, vakbonden, stichtingen, bedrijven en coöperaties.

De ministeries van Algemene Zaken en van Binnenlandse Zaken bleken geen enkel convenant in de zin van dit onderzoek te hebben ondertekend en zijn derhalve buiten het onderzoek gebleven.

Eind juni 1995 verstuurde de Rekenkamer haar bevindingen naar de in het onderzoek betrokken ministers. Namens dezen zond de minister van Justitie eind augustus 1995 een algemene reactie. Daarnaast zonden de ministers, met uitzondering van die van Buitenlandse Zaken, in augustus en september de Rekenkamer hun afzonderlijke, aanvullende reacties. Deze reacties zijn in hoofdlijnen in dit rapport opgenomen.

### **1.2. Bestuurscultuur en beleidsambities**

Het advies van de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten over convenanten stelde in 1992 vast dat in toenemende mate gebruik werd gemaakt van het convenant als beleidsinstrument (Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, 22 800 VI, nr. 4). Als redenen voor deze toename wees de commissie (hier verder Toetsingscommissie genoemd), onder meer op een verandering van de bestuurscultuur en op meer beleidsinhoudelijke factoren. Wat dit laatste betreft merkte zij op dat het afnemend geloof in de maakbaarheid van de samenleving niet heeft geleid tot minder ambities bij overheidsbestuurders. De door de ministeries gestelde doelen zijn vaak complex en ambitieus. Voor het realiseren van deze doelen is de medewerking van bedrijven, instellingen en/of andere overheden wenselijk of zelfs noodzakelijk. In convenanten kunnen daarover afspraken worden gemaakt.

### **1.3. Rijksbeleid convenanten**

Eind jaren tachtig werden in de Tweede Kamer twee moties ingediend die de strekking hadden de Kamer meer inzicht te verschaffen in de resultaten van door de regering afgesloten en nog af te sluiten milieuconvenanten (Tweede Kamer, vergaderjaar 1987–1988, 20 200, XI, nrs. 59 en 75). Beide moties werden verworpen.

De Commissie-Deetman vroeg het kabinet in 1990 om meer duidelijkheid over de controle door en betrokkenheid van het parlement bij convenanten. Tevens wilde zij weten welke en wat voor soort convenanten er bestonden (Tweede Kamer, vergaderjaar 1990–1991, 21 427, nr. 3).

Het kabinet vroeg in 1991 advies aan de Toetsingscommissie over mogelijkheden en beperkingen van convenanten als alternatief voor wetgeving. De Toetsingscommissie bracht in april 1992 haar advies uit. In

oktober van dat jaar formuleerde het kabinet haar standpunt over dat advies («Kabinetsstandpunt»; Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, 22 800 VI, nr. 4, blz. 4 e.v.).

Het kabinet kwam, in navolging van de Toetsingscommissie, tot de conclusie dat er geen aanleiding bestond voor het opstellen van een algemene wettelijke regeling voor convenanten. Convenanten zouden vanwege hun verscheidenheid niet of slechts moeizaam onder één wettelijke regeling kunnen worden gevat. Volgens het kabinet was een belangrijk voordeel van convenanten gelegen in de vormvrijheid en in de flexibiliteit van het instrument. Met een wettelijke regeling zou onvermijdelijk verstarring optreden, waardoor een deel van de voordelen van het instrument weer verloren zou gaan. Bovendien was nog niet gebleken dat een wettelijke regeling noodzakelijk was. Met toepassing van het geldende bestuurs- en burgerlijk recht kon worden volstaan.

Indien juist gehanteerd kunnen convenanten volgens het kabinetsstandpunt goede bestuurlijke instrumenten zijn voor het uitvoeren van overheidsbeleid. Het kabinet waarschuwde echter voor een ongebreideld gebruik van het instrument.

Gesteld voor een eenduidige keuze tussen wetgeving en convenanten, gaf het aan een voorkeur te hebben voor wetgeving.

Zij zou bevorderen dat aanbevelingen voor het gebruik van convenanten door de rijksoverheid zouden worden opgesteld.

Eind 1992 werd een interdepartementale werkgroep ingesteld om Aanwijzingen voor het gebruik van convenanten op te stellen. In 1993 drong de Commissie-Scheltma in haar rapport over betekenis en toepassing van de ministeriële verantwoordelijkheid aan op het formuleren van spelregels voor parlementaire controle en medebetrokkenheid bij convenanten (Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, 21 427, nrs. 40–41).

De door de werkgroep opgestelde concept Aanwijzingen werden in januari 1994 in de ministerraad besproken en vervolgens voor advies aan de Raad van State voorgelegd. Dit advies verscheen medio 1995.

Na vaststelling door de minister-president dienen de aanwijzingen in acht genomen te worden door de ministers en staatssecretarissen, de onder hen ressorterende dienstonderdelen en door personen die bij de totstandkoming van convenanten zijn betrokken.

Naar verwachting zullen de Aanwijzingen begin 1996 van kracht worden.

#### **1.4. Onderzoeksvragen en onderzoeksrapport**

In haar onderzoek zocht de Rekenkamer antwoord op de volgende vragen:

- 1 welke door de rijksoverheid ondertekende convenanten, niet zijnde bestuursconvenanten, waren in 1993 en/of 1994 van kracht?
- 2 in hoeverre zijn de convenanten als sturingsinstrument te beschouwen en in hoeverre heeft het ministerie inzicht in de mate waarin de doelen worden bereikt?
- 3 was de keuze voor de inzet van de convenanten voldoende gemotiveerd?
- 4 op welke wijze waren de Staten-Generaal betrokken bij de totstandkoming van convenanten?

Het onderzoek bestond uit twee delen. Het eerste deel richtte zich op alle 154 convenanten die voldeden aan de door de Rekenkamer gestelde criteria, respectievelijk op een selectie van 106 convenanten uit dat totaal. Het tweede deel van het onderzoek richtte zich op de totstandkoming en uitvoering van (een steekproef van) zestien convenanten. Het ging in dit tweede deel onder meer om:

- de onderbouwing voor de keuze van het convenant als beleidsinstrument;
- de betrokkenheid van een juridische afdeling van het ministerie bij de totstandkoming van het convenant;
- de mate waarin de uitvoering van het convenant volgens plan verloopt en/of de doelen van het convenant worden bereikt.

Het normenkader voor het beoordelen van de convenanten ontleende de Rekenkamer onder meer aan door de ministeries van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer opgestelde richtlijnen/aandachtspunten voor het opstellen van convenanten, aan de concept Aanwijzingen voor het gebruik van convenanten en aan de bestuurswetenschappelijke en juridische literatuur.



## **2. INVENTARISATIE**

### **2.1. Criteria voor de inventarisatie**

De door de Rekenkamer onderzochte convenanten tussen Rijk en bedrijven en instellingen dienden te voldoen aan de volgende criteria:

- 1 er moest sprake zijn van een schriftelijke en door de betrokken partijen ondertekende afspraak;
- 2 het convenant was in 1993 en/of in 1994 van kracht;
- 3 het convenant had (mede) betrekking op de verwezenlijking van extern rijksoverheidsbeleid, en was derhalve niet uitsluitend gericht op:
  - het regelen van een specifiek bepaalde interne aangelegenheid van de maatschappelijke organisatie;
  - het regelen van de rechtspositie van (overheids-)personeel;
- 4 het convenant bevatte niet uitsluitend bijzondere overeenkomsten uit het Burgerlijk Wetboek.

Convenanten ondertekend na 1 september 1994 werden niet in het onderzoek betrokken.

### **2.2. Inventarisatie**

De Rekenkamer heeft de ministeries medio 1994 gevraagd alle convenanten die voldeden aan bovenstaande criteria toe te zenden.

De ministeries konden voor het beantwoorden van deze vraag niet putten uit reeds voorhanden zijnde convenantenregisters. Geen enkel ministerie beschikte over een volledig register van alle bij het ministerie van kracht zijnde convenanten.

Binnen het Directoraat-Generaal Milieubeheer van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer was in 1991 een Coördinatiepunt Milieuconvenanten ingesteld. Deze eenheid verzorgt onder meer het beleid ten aanzien van de inzet van het convenant als beleidsinstrument. Ook heeft het coördinatiepunt als taak te adviseren over de inhoud van convenanten en de te volgen procedure. De eenheid beschikt over een register van convenanten. Dit bleek tijdens het onderzoek van de Rekenkamer echter niet volledig. Ter verklaring hiervoor werd gewezen op de soms tekortschietende bereidheid van functionarissen om de relevante gegevens te verstrekken.

In totaal werden bij 11 ministeries 154 convenanten geïnventariseerd. Voorzover de Rekenkamer kon nagaan betreft dit alle convenanten die aan de bovengenoemde criteria voldoen.

Een derde van het totaal aantal convenanten was ondertekend door meer dan één bewindspersoon. De Bestuursovereenkomst Uitvoering Meerjarenplan Gewasbescherming werd ondertekend door het grootste aantal bewindspersonen (vijf), te weten de ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Verkeer en Waterstaat, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de staatssecretarissen van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.

In tabel 1 is de verdeling van het aantal convenanten over de ministeries opgenomen. Weergegeven zijn:

- het aantal convenanten, ondertekend door of namens een bewindspersoon, primair verantwoordelijk voor de uitvoering van het convenant;
- het aantal convenanten, ondertekend door of namens een bewindspersoon, medeverantwoordelijk voor de uitvoering van het convenant;
- het totaal aantal convenanten dat door of namens een bewindspersoon van een ministerie werd ondertekend.

Welke minister primair verantwoordelijk is voor het convenant werd bepaald aan de hand van door de ministeries verstrekte informatie en aan de hand van kamerstukken. Indien deze informatie niet de gewenste duidelijkheid verschaft, werd uitgegaan van het antwoord op de vraag welke minister het convenant als eerste ondertekende.

**Tabel 1 Aantal convenanten van kracht in 1993/1994.**

Ministerie	Aantal convenanten		
	Primair verantwoordelijk	Medeverantwoordelijk	Totaal (mede)verantwoordelijk
BuiZa	0	1	1
Justitie	1	1	2
OCW	22	2	24
Financiën	0	2	2
Defensie	3	2	5
VROM	32	9	41
V&W	16	15	31
EZ	58	17	75
LNV	9	20	29
SZW	4	5	9
VWS	9	4	13
Totaal	154		

De ministeries van Economische Zaken en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer hadden de meeste convenanten afgesloten.

Van de geïventariseerde convenanten bleken er 52 – een derde deel – op geüniformeerde (modelmatige) wijze tot stand te zijn gebracht, hoofdzakelijk onder verantwoordelijkheid van de minister van Economische Zaken (49 gevallen). Deze 52 convenanten kunnen in vier groepen worden onderverdeeld:

- meerjarenafspraken in het kader van de energiebesparing (24 gevallen);
- intentieverklaringen in het kader van de energiebesparing (17 gevallen);
- convenanten in het kader van het stimuleringsprogramma verbetering aansluiting beroepsonderwijs – arbeidsmarkt, ook wel aangeduid als «het IMPULS-programma» (8 gevallen);
- convenanten in het kader van het Kwaliteitsprogramma Agrarische Producten (3 gevallen).

Voor de drie eerstgenoemde groepen was de minister van Economische Zaken primair verantwoordelijk; voor de laatstgenoemde groep de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

Binnen de vier genoemde groepen convenanten bleken de inhoudelijke verschillen gering.

#### *Periode van ondertekening*

In tabel 2 is weergegeven in welke periode de 154 convenanten ondertekend werden. In twee gevallen was de datum van ondertekening niet, of niet duidelijk, in het convenant opgenomen. Wel kon worden afgeleid in welke periode het convenant was ondertekend.

**Tabel 2 Jaar van ondertekening.**

Periode waarin convenant ondertekend werd	Aantal convenanten
vóór 1980	1
1980–1984	2
1985–1989	18
1990–1994	133

De «oudste» geïnventariseerde, nog van kracht zijnde, convenanten waren de onder verantwoordelijkheid van de Minister van Economische Zaken in 1966 gesloten overeenkomst tussen de Staat en de Gasunie, en het convenant dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat in 1981 sloot met het bedrijf Gist-Brocades.

De «jongste» geïnventariseerde convenanten waren de Gemeenschappelijke Verklaring van de Nederlandse Olie en Gas Exploratie en Productie Associatie en het Ministerie van Economische Zaken en de Meerjarenafspraken tussen de Zuivelindustrie en het Ministerie van Economische Zaken over de verbetering van de energie-efficiency. Beide werden medio 1994 ondertekend.

## **2.3. Typologie van convenanten**

### *2.3.1. Beleidsterrein*

De inventarisatie van 154 convenanten omvat 85 milieuconvenanten, waarvan er 42 betrekking hebben op energiebesparing. Daarnaast kunnen 32 convenanten getypeerd worden als onderwijsconvenanten. Tot die 32 worden ook de 8 door het Ministerie van Economische Zaken gesloten convenanten gerekend, die een verbetering van de aansluiting tussen beroepsonderwijs en arbeidsmarkt beogen (IMPULS programma).

De overige 37 convenanten waren gesloten op uiteenlopende beleidsterreinen, zoals verkeer en vervoer (13 convenanten), volksgezondheid (6 convenanten) en volkshuisvesting (6 convenanten).

### *2.3.2. Verhouding tot regelgeving*

De Rekenkamer maakte onderscheid tussen overbruggende, vooruitlopende, aanvullende/uitvoerende en zelfstandige convenanten.

Overbruggingsconvenanten dienen ter opvulling van een regelgevingskloof en worden gesloten in afwachting van nieuwe regelgeving. Met hun inhoud is niet direct beoogd die nieuwe regels al vast vorm te geven. Zij repareren tijdelijk de reeds bestaande regels.

Overbruggingsconvenanten dragen derhalve een voorlopig karakter.

In vooruitlopende convenanten wordt toegezegd tot regelgeving te komen. De inhoud van de regelgeving kan in het convenant nader worden aangegeven. Het convenant anticipeert derhalve, in tegenstelling tot de overbruggingsconvenanten, juist wel op de nieuwe regelgeving. De inhoud van de toekomstige regelgeving wordt zoveel mogelijk als uitgangspunt genomen.

Aanvullende/uitvoerende convenanten vormen een alternatief voor wet- of regelgeving. Zij hebben de strekking (nadere) regelgeving overbodig te maken. Zij treden meestal in de plaats van lagere regelgeving en vullen of scherpen hogere regelgeving aan. In veel gevallen treedt het convenant niet zozeer in de plaats van formele wetgeving, maar meer van uitvoeringsvoorschriften, die krachtens de wet kunnen, maar niet behoeven te worden vastgesteld (bijvoorbeeld Algemene Maatregelen van Bestuur en ministeriële regelingen). In zulke gevallen kan het uitvaardigen van nadere regelgeving ook als een stok achter de deur

dienen. De wet schept het kader waarbinnen de uitvoering met behulp van convenanten plaats kan vinden.

Aan zelfstandige convenanten liggen geen in wetgeving neergelegde beleidslijnen ten grondslag. Deze convenanten hebben eveneens de strekking regelgeving overbodig te maken. Het verschil met de vorige categorie is dat zij niet aan hogere regelgeving zijn gerelateerd.

Convenanten kunnen meer van bovengenoemde typen in zich verenigen. Voor bepaalde aspecten kan een convenant bijvoorbeeld vooruitlopend van aard zijn, voor andere aspecten daarentegen uitvoerend/aanvullend.

Van de 154 convenanten werden er 106 op de verhouding tot regelgeving onderzocht. Van deze 106 waren er 102 op verschillende wijze tot stand gekomen. De overige vier koos de Rekenkamer als representant van de vier groepen die in paragraaf 2.2 zijn weergegeven. Deze convenanten zijn per groep op nagenoeg identieke wijze vormgegeven.

Van de 106 convenanten bleek ongeveer driekwart aanvullend/uitvoerend van aard te zijn en een kwart vooruitlopend. Een voorbeeld van het laatste type is het convenant Groen Label. Dit beoogt ervaringen op te doen en resultaten te boeken op het terrein van de certificering en de bouw van emissie-arme stalsystemen. Het convenant loopt vooruit op een Algemene Maatregel van Bestuur Huisvesting Veehouderij die in januari 1995 in werking zou treden. Deze datum is echter niet gehaald.

Bijna een tiende deel van de convenanten was overbruggend van aard, terwijl het bij een vijfde deel ging om zelfstandige convenanten. De sponsorovereenkomst die het ministerie van Defensie met het Nederlands Olympisch Comité heeft gesloten is een voorbeeld van een zelfstandig convenant. Het convenant is mede gericht op de bestending van de relaties tussen de Defensie-organisaties en andere sectoren van de samenleving.

De Rekenkamer ging ook na of er convenanten waren die werden gehanteerd voor de implementatie van communautaire regelgeving. In dat geval dienen de afspraken in de convenanten in rechte afdwingbaar te zijn (Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, 22 800 VI, nr. 4, blz. 6). Vier convenanten bleken gebruikt te worden voor de implementatie van EG-richtlijnen. Zij bleken inderdaad in rechte afdwingbare verplichtingen te bevatten.

#### **2.4. Financiële informatie bij convenanten**

Voor de 106 convenanten werd nagegaan of de ministeries in het convenant, in de toelichting bij het convenant, of in de (memorie van toelichting bij de) rijksbegroting duidelijkheid verschaffen over de financiële gevolgen van het convenant voor de rijksoverheid. Bedoeld zijn de uitgaven geraamd voor de verwezenlijking van het in het convenant geformuleerde doel. Uiteraard wordt ook duidelijkheid geboden door in het convenant of in de toelichting daarbij op te nemen dat voor de verwezenlijking van het geformuleerde doel geen rijksgeld zal worden aangewend.

Uit het onderzoek bleek dat het convenant of de toelichting bij het convenant zelden duidelijkheid verschafte over de financiële gevolgen van het convenant voor de rijksoverheid. In drie op de vier gevallen (82 convenanten) was daarover geen informatie opgenomen.

Voor één convenant verschafte de memorie van toelichting bij de begroting duidelijkheid over de uitgaven die uitgetrokken werden voor het rijksaandeel in de verwezenlijking van het in het convenant gestelde doel.

Daar waar duidelijkheid werd verschaft over de financiële gevolgen (bij een kwart van de convenanten) ging de Rekenkamer na welke uitgaven voor de verwezenlijking van het in het convenant gestelde doel ten laste komen van de rijksbegroting.

Voor 18 convenanten werd duidelijkheid verschaft over het bedrag dat begroot was gedurende de looptijd van het convenant. Het ging voor deze 18 convenanten om een totaalbedrag van f 11,5 miljard. De bedragen per convenant liepen overigens sterk uiteen. Zo was voor de uitvoering van het gestelde in het Hoofdlijnenakkoord 1990–1993 tussen de minister van Onderwijs en Wetenschappen en hogescholen, een bedrag geraamd van f 8 miljard, terwijl voor de uitvoering van het convenant Energiebesparing in woningvoorraad (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) een bedrag van f 0,5 miljoen was begroot.

Voor 13 convenanten werd in het convenant of in de begroting duidelijkheid verschaft over het bedrag dat het Rijk voor het jaar 1994 had uitgetrokken voor de verwezenlijking van de gestelde doelen.

Het ging voor deze 13 convenanten om een totaalbedrag van f 8,4 miljard. Ook hier liepen de bedragen per convenant sterk uiteen.

De Rekenkamer oordeelde dat de ministeries in of bij het convenant meer duidelijkheid dienen te verschaffen over de financiële gevolgen voor de rijksoverheid, zowel in termen van het bedrag benodigd voor de gehele looptijd van het convenant, als uitgedrukt in het bedrag voor een specifiek begrotingsjaar. Dit is des te meer van belang indien het convenant een in rechte afdwingbare burgerrechtelijke overeenkomst betreft, die daardoor de begrotingswetgever bindt.

### 3. DOELEN EN DOELBEREIKING

#### 3.1. Algemeen

De geïnventariseerde convenanten beogen een regulerende werking te hebben ten aanzien van het gedrag van bedrijven en instellingen.

Onderscheid kan worden gemaakt tussen convenanten waarin:

- deze onderwerpen primair van beleidsinhoudelijke aard zijn;
- deze onderwerpen primair van procedureel-organisatorische aard zijn.

De eerstgenoemde categorie convenanten is onder meer gericht op de reductie van emissies, het terugdringen van afvalstromen, het terugdringen van het energieverbruik en op het terugbrengen van de studieduur.

De laatstgenoemde categorie convenanten is onder meer gericht op het regelen van overleg, het regelen van samenwerking of op de decentralisatie van bevoegdheden. Deze convenanten beogen primair, of uitsluitend, het instellen, wijzigen of verbeteren van institutionele kaders.

De eerstgenoemde categorie convenanten wordt in dit onderzoek beleidsinhoudelijk genoemd, de tweede categorie procedureel-organisatorisch.

Voorbeelden van beleidsinhoudelijke convenanten zijn het convenant Tropisch Hout en de intentieverklaring Bakkerijen. Met het convenant Tropisch Hout wordt beoogd te bewerkstelligen dat in Nederland vanaf 31 december 1995 de handel in en verwerking van tropisch hout zal zijn beperkt tot hout afkomstig uit landen/regio's met een bosbeleid en -beheer gericht op bescherming van duurzame productie. De intentieverklaring Bakkerijen beoogt de energie-efficiency te verbeteren met 20% ten opzichte van 1989<sup>1</sup>.

Een voorbeeld van een procedureel-organisatorisch convenant is de Overeenkomst tot structurering van het overleg inzake de bootdiensten naar Terschelling en Vlieland. In dit convenant wordt een overlegorgaan ingesteld en wordt geregeld hoe vaak het overleg plaatsvindt, wat in het overleg wordt besproken en wie het secretariaat verzorgt.

De Rekenkamer ging na of de convenanten in voldoende mate waarborgen bevatten met het oog op het realiseren van de doelstellingen van het convenant. Om te voorkomen dat de bevindingen vertekend zouden worden door het grote aantal convenanten dat op geüniformeerde wijze tot stand werd gebracht, werd van de vier groepen convenanten die aldus tot stand kwamen (zie paragraaf 2.2) per groep één convenant onderzocht. Daarom werd het onderzoek gericht op 106 convenanten.

In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van onder meer de doelstellingen van de 106 convenanten die op dit punt werden onderzocht. In de bijlage is tevens weergegeven of het convenant als beleidsinhoudelijk of als procedureel-organisatorisch is aangemerkt. Van de onderzochte convenanten bleek bijna tweederde deel (64 gevallen) primair beleidsinhoudelijk van aard te zijn. De rest was primair procedureel-organisatorisch van aard.

De Rekenkamer ging na of er waarborgen waren voor het nakomen van de afspraken en, daardoor, het bereiken van de doelstellingen. Deze waarborgen ontleende zij aan richtlijnen die door ministeries zelf zijn opgesteld, aan het advies van de Toetsingscommissie, aan het kabinetsstandpunt inzake dat advies en aan de bestuurswetenschappelijke en juridische literatuur. Het gaat om de volgende reeks:

- concrete doelstelling;

---

<sup>1</sup> Dit was het enige onderzochte convenant dat vooruitliep op een tweede convenant: een Meerjarenafpraak. Deze meerjarenafpraak is echter voor de sector Bakkerijen niet tot stand gekomen.

- duidelijk rechtskarakter;
- begin- en eindtermijn van de uitvoering;
- periodieke voortgangsbewaking;
- geschilbeslechting;
- boetebepaling;
- wijziging/opzegging;
- evaluatiebepaling.

De genoemde waarborgen zijn voorwaardenscheppend voor de bereidheid de afspraken na te leven en, als gevolg daarvan, voor de mate van doelbereiking.

Naar een bepaling inzake periodieke voortgangsbewaking en naar een boetebepaling werd alleen gekeken bij de beleidsinhoudelijke convenanten. Bij de procedureel-organisatorische convenanten zijn deze bepalingen, gezien de aard van de afspraken, minder relevant. In de meeste procedureel-organisatorische convenanten is de overheid bovendien zelf vertegenwoordigd in het overlegorgaan of samenwerkingsverband waarover in het convenant nadere afspraken worden gemaakt. Uit hoofde van die positie heeft zij direct zicht op de mate waarin de procedurele of organisatorische afspraken worden nageleefd.

Voor een voldoende beoordeling was het overigens niet nodig dat alle door de Rekenkamer onderscheiden waarborgen waren opgenomen.

In bijlage 2 is voor de vorengenoemde waarborgen weergegeven of, en zo ja in welke mate, deze in de onderzochte convenanten waren opgenomen.

### **3.2. Waarborgen in beleidsinhoudelijke convenanten**

Het kabinet gaf in zijn standpunt op het advies van de Toetsingscommissie aan dat het belangrijk is helderheid te scheppen over de bedoeling van het convenant en met name over de mate van gebondenheid die partijen nastreven.

In tweederde van de 64 onderzochte beleidsinhoudelijke convenanten werd echter geen duidelijkheid verschaft over de mate van gebondenheid van partijen. De meeste convenanten (twee op de drie) bleken primair inspanningsverplichtingen te bevatten. Dergelijke afspraken zijn naar hun aard weinig concreet, zodat de naleving van deze convenanten, voorzover dat in de bedoeling van partijen ligt, moeilijk afdwingbaar zal zijn.

Voorts bleek dat nog geen kwart van de beleidsinhoudelijke convenanten een doelstelling bevatte die concreet te noemen was. Bovendien werden doelstellingen vaak niet als zodanig aangekondigd. Vaak moesten de doelstellingen worden afgeleid uit de titel of de overwegingen van het convenant. Bij vier convenanten bleek echter ook dat laatste niet mogelijk. Over de looptijd werd door de ministeries evenmin altijd duidelijkheid verschaft. Dat bleek het geval in bijna de helft van de onderzochte convenanten.

Bepalingen inzake geschilbeslechting en wijziging en opzegging waren vaker niet dan wel opgenomen in deze convenanten.

Een evaluatiebepaling was daarentegen in twee op de drie beleidsinhoudelijke convenanten opgenomen. Slechts voor twee convenanten werden echter evaluatierapporten toegezonden die voldeden aan de door de Rekenkamer gestelde (minimale) eisen.

De Rekenkamer vergeleek de beleidsinhoudelijke convenanten vervolgens per departement op de mate waarin waarborgen met het oog op doelbereiking waren opgenomen.

De resultaten daarvan zijn weergegeven in de volgende tabel.

**Tabel 3 Oordelen over de waarborgen voor de doelbereiking in beleidsinhoudelijke convenanten.**

Ministerie	Aantal convenanten	Onvoldoende	Matig	Voldoende	Goed
OCW	8	2	4	2	–
Defensie	1	1	–	–	–
VROM	31	15	6	4	6
V&W	8	4	1	3	–
EZ	5	3 <sup>1</sup>	–	–	2 <sup>2</sup>
LNV	3	2	–	1	–
SZW	4	1	2	1	–
VWS	4	4	–	–	–
Totaal	64	32	13	11	8

<sup>1</sup> Inclusief de intentieverklaring Bakkerijen en het convenant IMPULS-programma Transport en Logistiek. De overige bestudeerde IV's en IMPULS-convenanten bleken eveneens in onvoldoende mate waarborgen te bevatten.

<sup>2</sup> Oordeel over de Meerjarenafpraak Zonneboilers. De overige bestudeerde meerjarenafspraken kunnen als voldoende worden gekwalificeerd. In die meerjarenafspraken wordt geen duidelijkheid verschaft over het rechtskarakter.

Tabel 3 laat zien dat de helft van de onderzochte convenanten onvoldoende waarborgen voor de doelbereiking bevat. Nog geen derde deel kon in dit opzicht als voldoende of als goed worden gekwalificeerd.

Van de 20 convenanten waarvoor informatie beschikbaar was over het financieel belang, bleken er 15 een financieel belang te hebben van f 1 miljoen of meer. Hiervan vielen er 5 op het punt van waarborgen voor de doelbereiking als onvoldoende aan te merken. Van deze 5 hadden het convenant Milieumaatregelen wegvervoer (f 40 miljoen voor de looptijd van het convenant) en het convenant Beleidskader Arbeidsmarkt Zorgsector (f 677 miljoen voor de looptijd van het convenant) het grootste financieel belang.

De convenanten die na 1990 waren ondertekend bleken iets vaker als voldoende of goed gekwalificeerd te kunnen worden dan die van vóór dat jaar. Van de in 1993 ondertekende convenanten bleek echter nog altijd het merendeel niet of nauwelijks waarborgen voor de doelbereiking te bevatten.

Van de 16 beleidsinhoudelijke convenanten die vóór 1990 tot stand waren gekomen, waren er 11 ondertekend door het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 4 door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en 1 door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Bij het eerstgenoemde ministerie kon van de 11 convenanten er 1 als voldoende worden gekwalificeerd, terwijl van de 20 sinds 1990 ondertekende convenanten bijna de helft als voldoende of als goed werd beschouwd.

Bij het tweede genoemde ministerie kon een dergelijke verbetering niet worden aangetoond.

### 3.3. Waarborgen in procedureel-organisatorische convenanten

Ook bij deze convenanten bestond vaak onduidelijkheid over het rechtskarakter. Dat was het geval bij 32 van de 42 procedureel-organisatorische convenanten. Over de looptijd bleek in twee op de vijf gevallen onduidelijkheid te bestaan.

Ook voor deze convenanten gold dat bepalingen over geschil-



beslechting en wijziging en opzegging vaker niet dan wel waren opgenomen.

Een evaluatiebepaling werd slechts in 10 convenanten aangetroffen (één op de vier). Slechts voor één convenant was een evaluatierapport beschikbaar dat voldeed aan de door de Rekenkamer gestelde (minimale) eisen.

De Rekenkamer vergeleek de procedureel-organisatorische convenanten per departement op de mate waarin waarborgen met het oog op doelbereiking waren opgenomen.

De resultaten daarvan zijn weergegeven in de volgende tabel.

**Tabel 4 Oordelen over waarborgen voor doelbereiking in procedureel-organisatorische convenanten.**

Ministerie	Aantal convenanten	Onvoldoende	Matig	Vol-doende	Goed
Justitie	1	–	1	–	–
OCW	14	7	2	4	1
Defensie	2	1	1	–	–
VROM	1	–	1	–	–
V&W	8	3	3	2	–
EZ	7	–	1	6	–
LNV	4	2	1	1 <sup>1</sup>	–
VWS	5	3	1	1	–
Totaal	42	16	11	14	1

<sup>1</sup> Inclusief het convenant Kwaliteitsprogramma Agrarische Producten (KAP). De bevindingen zijn representatief voor de overige KAP-convenanten.

Tabel 4 laat zien dat in bijna twee op de vijf onderzochte convenanten onvoldoende waarborgen voor de doelbereiking zijn opgenomen.

### 3.4. Conclusie

De onderzochte convenanten bevatten vaak onvoldoende waarborgen voor de naleving van de afspraken en het bereiken van de doelstellingen. Voorbeelden van dergelijke waarborgen zijn het scheppen van duidelijkheid over het rechtskarakter, de looptijd en over de doelstelling.

De helft van de onderzochte beleidsinhoudelijke convenanten bleek onvoldoende waarborgen te bevatten voor de doelbereiking. Nog geen derde deel kon in dit opzicht als voldoende of als goed worden gekwalificeerd.

Voorts bleken in bijna twee op de vijf van de onderzochte procedureel-organisatorische convenanten onvoldoende waarborgen voor de doelbereiking opgenomen te zijn.

Voor beide typen convenanten gold dat veelal onvoldoende aandacht werd geschonken aan de doelstelling, het rechtskarakter, de looptijd, geschilbeslechting en wijziging- en opzeggingregelingen.

## **4. TOTSTANDKOMING EN UITVOERING**

### **4.1. Algemeen**

Bij een a-selecte steekproef van 16 beleidsinhoudelijke convenanten verrichtte de Rekenkamer nader onderzoek naar de totstandkoming en uitvoering (zie bijlage 3). Alleen ministeries die 4 of meer convenanten hadden ondertekend werden in dit deel van het onderzoek betrokken.

#### *4.1.1. Totstandkoming*

#### *4.1.2. Afweging beleidsinstrumenten*

Het kabinet achtte, blijkens zijn standpunt inzake het advies van de Toetsingscommissie, het convenant vooral geschikt:

- als methode om op nieuwe terreinen of ten aanzien van nieuwe onderwerpen een proces op gang te brengen en te begeleiden waarbinnen de betrokken partijen te zamen toewerken naar de beoogde nieuwe situatie;
- als methode om gezamenlijk vorm te geven aan het verwerklijken van doeleinden binnen een al vaststaand wettelijk kader of op terreinen waar bestuursrechtelijke wetgeving uit de aard der zaak niet of slechts zijdelings aan de orde is en waar algemene lijnen van beleid reeds zijn vastgesteld en bijvoorbeeld zijn neergelegd in plannen of nota's.

In de volgende situaties kan volgens het kabinet voor convenanten in plaats van voor wetgeving worden gekozen:

- als vaststaat dat er wetgeving komt om vooruitlopend daarop vast resultaten te boeken;
- als verwacht mag worden dat wetgeving op den duur overbodig zal zijn;
- als de mogelijke vormgeving van wetgeving nog niet precies genoeg kan worden bepaald, om de mogelijkheden te verkennen en tegelijkertijd alvast inhoudelijk resultaat te boeken.
- als van een convenant in vergelijking met wetgeving een aantoonbaar grotere effectiviteit of doelmatigheid mag worden verwacht (Tweede Kamer, vergadering jaar 1992-1993, 22 800 VI, nr. 4).

Voordat besloten wordt een convenant te sluiten, dient derhalve nagegaan te worden of het convenant het meest gereede instrument is voor het bereiken van de beleidsdoelen en moet vastgesteld worden welke functie het hierbij geacht wordt te vervullen. Convenanten kunnen bijvoorbeeld worden gebruikt om stappen vast te leggen waarlangs gezamenlijk, binnen een wettelijk kader, de doelstellingen kunnen worden bereikt. In dat geval zijn convenanten een hulpmiddel om de uitvoering van wetgeving gecoördineerd ter hand te nemen en de effectiviteit van wetgeving te vergroten.

Door de afweging expliciet te maken kan duidelijk worden of het convenant een zelfstandige, dan wel een ondersteunende functie dient te vervullen. In dat laatste geval zullen, met het oog op het bereiken van de doeleinden van het beleid, naast het convenant andere beleidsinstrumenten ingezet moeten worden.

De Rekenkamer ging na of de keuze voor het instrument convenant voldoende was onderbouwd. Daartoe vroeg zij documenten op waarin een onderbouwing zou kunnen worden aangetroffen. Van voldoende onderbouwing is volgens haar sprake als:

- aangegeven wordt waarom het convenant voor een bepaald doel wordt ingezet, bijvoorbeeld door expliciet te verwijzen naar de door het kabinet, in oktober 1992, gestelde criteria; of

- de voor- en nadelen van mogelijk in te zetten instrumenten zijn geëxpliciteerd en tegen elkaar zijn afgewogen; of
- een ex ante-evaluatiestudie is verricht naar de mogelijke (neven)effecten van het convenant, dan wel naar de mate waarin het doel van het convenant kan worden bereikt of naar de financiële gevolgen van het convenant voor het bedrijf, de instelling of voor de overheid; of
- aangetoond is dat van het convenant een grotere effectiviteit en doelmatigheid mag worden verwacht dan van wetgeving.

Voor 8 van de 16 convenanten werd een voldoende onderbouwing gegeven.

Bij 3 convenanten werden de voor- en nadelen van mogelijk in te zetten instrumenten geëxpliciteerd en tegen elkaar afgewogen.

Bij 5 andere convenanten werden uitsluitend de voordelen van het convenant, met het oog op het bereiken van het doel, uiteengezet. Een verwijzing naar de door het kabinet in oktober 1992 gestelde criteria werd overigens in de nadien afgesloten convenanten niet aangetroffen.

Voor één convenant, het Tandartsenconvenant, was bovendien een ex ante-evaluatiestudie verricht. Hierin werd ingegaan op het te verwachten effect van het plaatsen van amalgaamafscheiders bij tandartsen (te verwachten was een reductie van de emissie van amalgaamresten met 95%). Ook werd in de evaluatie ingegaan op de kosten die ten laste zouden komen van de tandartsen als gevolg van de plaatsing en het onderhoud van amalgaamafscheiders.

Voor negen convenanten deelden de ministeries de Rekenkamer mondeling mee dat het convenant werd ingezet omdat van dit instrument, in vergelijking met wetgeving, een aantoonbaar grotere effectiviteit mocht worden verwacht. De ministeries konden deze verwachting evenwel niet onderbouwen aan de hand van uitgevoerd onderzoek. Vier van de negen convenanten werden door hen als «managementinstrument» gekarakteriseerd. Met wetgeving zou het desbetreffende doel minder goed bereikt kunnen worden.

Voor het Protocol ter vaststelling van de praktijkrichtlijn afvalstoffen binnentankvaart werd geen onderbouwing aangetroffen voor de veronderstelling dat de toepassing en naleving van de praktijkrichtlijn worden bevorderd door ondertekening van het onderhavige convenant. De Rekenkamer vraagt zich af of het convenant wel voldoende waarborgen bevat om de toepassing en naleving van de praktijkrichtlijn te bevorderen. Waarborgen voor het naleven van de afspraken zijn immers niet in het convenant opgenomen.

De Rekenkamer stelde vast dat bij de helft van de onderzochte convenanten in onvoldoende mate was onderbouwd waarom het convenant werd ingezet.

#### *4.1.3. Betrokkenheid juridische afdeling*

Betrokkenheid van een juridische afdeling van het ministerie bevordert de rechtmatigheid en de kwaliteit van het convenant. De betrokken juridische afdeling van het ministerie zal aandacht schenken aan het rechtskarakter van convenanten, de eventuele afdwingbaarheid van afspraken en eventuele strijdigheid met nationale of internationale wet- en regelgeving. Als het convenant wordt gehanteerd voor de implementatie van EG-richtlijnen kan de juridische afdeling bovendien nagaan of voldaan wordt aan de criteria die het kabinet hiervoor heeft gesteld (Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, 22 800 VI, nr. 4, blz. 9).

Opmerkingen over aan te brengen verbeteringen dienen door de betrokken juridische afdeling bij voorkeur op schrift te worden gesteld. De

kans dat de opstellers van het convenant (veelal medewerkers van een beleidsafdeling) de opmerkingen op de juiste manier verwerken in het convenant wordt daardoor aanzienlijk vergroot.

Indien het ministerie richtlijnen of aanbevelingen heeft opgesteld voor het gebruik van convenanten kunnen de in documenten vastgelegde opmerkingen over specifieke convenanten bovendien als uitgangspunt genomen worden om, indien nodig, de richtlijnen of aanbevelingen periodiek aan te scherpen.

De betrokken juridische afdeling dient bij voorkeur op meer dan één moment bij de totstandkoming van een convenant te worden betrokken. Als zij reeds bij het eerste overleg met de wederpartij betrokken wordt, verkrijgt zij beter inzicht in de bedoelingen van de partijen ten einde deze in convenantsbepalingen om te zetten.

Voor zeven convenanten werden documenten toegezonden waaruit de betrokkenheid van de juridische afdeling bij de totstandkoming bleek. Die betrokkenheid was niet beperkt gebleven tot één toetsingsmoment.

Voor zeven andere convenanten deelden de ministeries de Rekenkamer mondeling mee dat de juridische afdeling wel, op meer momenten, bij de totstandkoming betrokken was geweest. Een document waaruit die betrokkenheid daadwerkelijk bleek, kon voor deze convenanten echter niet worden overhandigd.

Bij twee convenanten was de juridische afdeling niet betrokken. Het betrof het convenant Samenwerkingsproject Natuurbeleidsplan en het Beleidskader Arbeidsmarkt Zorgsector.

#### *4.1.4. Gebruik richtlijnen en modelmatige convenanten*

Het gebruik van richtlijnen, aanbevelingen of van modelconvenanten vormt een belangrijk hulpmiddel bij het tot stand brengen van convenanten, en kan bovendien het risico op niet-deugdelijke convenanten verkleinen.

Aanbevelingen inzake het opstellen van convenanten werden aangetroffen bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Daar was de Voorlopige gedragscode voor het afsluiten van milieuconvenanten opgesteld.

Bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat werden in 1993 door de Secretaris-Generaal richtlijnen uitgevaardigd die gehanteerd moeten worden wanneer men overweegt een convenant te sluiten.

Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen heeft in concept Richtlijnen voor convenanten gereed. In deze richtlijnen worden de (concept-)Aanwijzingen voor het gebruik van convenanten vertaald naar de praktijk van het ministerie. Deze richtlijnen zullen van kracht worden nadat de Aanwijzingen voor het gebruik van convenanten door de Minister-President zijn vastgesteld.

Bij het opstellen van de vier door de Rekenkamer onderzochte convenanten waarvoor het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer primair verantwoordelijk was, werd gebruik gemaakt van de Voorlopige gedragscode voor het afsluiten van milieuconvenanten. Ook bij het convenant Tropisch Hout, waarvoor het Ministerie van Economische Zaken primair verantwoordelijk was, werd daarvan gebruik gemaakt.

Voor de formulering van de inhoud van vier andere convenanten werden modellen of bestaande convenanten als uitgangspunt gehanteerd. Zo waren het convenant in het kader van het IMPULS-programma en de Meerjarenaafpraak Zonneboilers op geüniformeerde, modelmatige, wijze

tot stand gebracht. Verder werd voor de Samenwerkingsovereenkomst verbetering arbeidsomstandigheden agrarische sectoren gebruik gemaakt van reeds met andere sectororganisaties gesloten samenwerkingsovereenkomsten. Voor de Intentieverklaring Uitvoering Milieubeleid Zuivelindustrie werden de reeds gesloten intentieverklaringen met de basismetaleen en de chemische industrie als uitgangspunt genomen.

## **4.2. Uitvoering**

### *4.2.1. Informatie-uitwisseling en vertegenwoordiging*

De Rekenkamer ging na of periodiek overleg tussen partijen plaatsvond over de voortgang van de uitvoering en of hiervan verslagen werden opgesteld. Aan de ministeries werd gevraagd minimaal één verslag aan de Rekenkamer toe te zenden.

Geconstateerd werd dat voor 10 van de 16 convenanten verslagen van voortgangsoverleg voorhanden waren. Voor de volgende 6 convenanten gold dat niet: Bestuurlijke Afspraken Vrouwenvakscholen, Universitaire Leraren Opleidingen, Beleidsconvenant project Rijnmond, Bloemdijken in Zak van Zuid-Beveland, het Samenwerkingsproject Natuurbeleidsplan en het Protocol ter vaststelling van de praktijkrichtlijn afvalstoffen binnentankvaart. In het laatstgenoemde convenant is de bepaling opgenomen dat de Commissie Afvalstoffen van de binnenvaart jaarlijks verslag aan partijen uitbrengt over de uitvoering van het convenant en de praktijkrichtlijn. Verslagen van het periodiek overleg van deze commissie, betrekking hebbend op de periode na ondertekening van het convenant, en de aangekondigde jaarlijkse verslagen bleken niet te zijn opgesteld.

Voor convenanten ondertekend voor 1 januari 1994 werd nagegaan of voortgangsinformatie – documenten waaruit blijkt of, en zo ja in welke mate, de (tussen)doelen worden bereikt – tussen partijen werd uitgewisseld. Van de 9 convenanten die vóór genoemde datum ondertekend waren, werden voor 7 convenanten voortgangsrapportages toegezonden.

Alle 16 convenanten waren gesloten met organisaties die optraden als vertegenwoordiger van «anderen» of van «andere organisaties». Het Videoconvenant is bijvoorbeeld ondertekend door de Nederlandse Vereniging van Producenten en Importeurs van Beeld- en Geluidsdragers en door de Nederlandse Video Detaillisten Organisatie. Deze organisaties vertegenwoordigen de afzonderlijke producenten, importeurs en detaillisten in deze branche.

De Rekenkamer ging na welke waarborgen ministeries hadden getroffen om er zeker van te zijn dat ook de afzonderlijke leden of aangeslotenen van deze organisaties (in termen van het voorbeeld: de afzonderlijke producenten, importeurs en detaillisten) doen wat ze volgens het convenant zouden moeten doen.

Bij zes convenanten bleek onvoldoende duidelijkheid te bestaan over de mate waarin de vertegenwoordigden gebonden zijn. Bij deze convenanten vloeit de binding van de vertegenwoordigden ook niet voort uit een wettelijke bepaling. Aantoonbaar inzicht in de mate waarin de vertegenwoordiger de totale beoogde doelgroep bestrijkt was voor deze convenanten evenmin voorhanden. Het betreft de Bestuurlijke afspraken Vrouwenvakscholen, het convenant Groen Label, het Protocol ter vaststelling van de praktijkrichtlijn afvalstoffen binnentankvaart, het convenant IMPULS programma Transport en Logistiek, het convenant Tropisch Hout en het Samenwerkingsproject Natuurbeleidsplan.

Voor 15 convenanten gold dat het convenant niet het enige beleidsinstrument was: onder meer subsidieverstrekking, vergunningverlening en voorlichting werden genoemd als ondersteunend instrumentarium.

Bij het convenant IMPULS-programma Transport en Logistiek was bijvoorbeeld, naast het convenant, een subsidieregeling opgesteld.

#### *4.2.2. Voortgang uitvoering*

Van de 16 convenanten waren er 9 voor 1 januari 1994 ondertekend. Voor deze 9 convenanten ging de Rekenkamer na in welke mate de partijen hun verplichtingen nakomen dan wel gevolg geven aan hun uitgesproken intenties.

Ook werd nagegaan of de uitvoering verliep volgens de in of bij het convenant opgestelde planning, of de ministeries inzicht hadden in de mate van doelbereiking en of de in gang gezette activiteiten leiden tot de in het convenant geformuleerde doelen.

Achter de naam van het convenant is een nummer weergegeven. Op basis daarvan kan in bijlagen 1 en 3 nadere informatie over het convenant worden verkregen.

- De partijen bij het convenant Groen Label (11-28) verklaarden dat de Stichting Groen Label een stimulans is geweest om te komen tot de bouw van emissie-arme stalsystemen ter reductie van de uitstoot van ammoniak. De feitelijke introductie van Groen Label stalsystemen bleek tot op heden echter moeizaam te verlopen. De bouw van emissie-arme stalsystemen hangt immers af van de bereidheid van veehouders te investeren in deze stalsystemen, alsmede van door gemeenten af te geven hinderwet- en bouwvergunningen.

- Voor het convenant Kunststofafval Industrie (11-31) wordt door de ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Economische Zaken geconstateerd dat een deel van de kunststof-industrie een aantal verplichtingen uit het convenant vooralsnog niet heeft gerealiseerd. Dat bemoeilijkt de realisatie van de doelstelling gericht op afvalpreventie.

- Volgens de voortgangsrapportage 1994 over het Beleidsconvenant project Rijnmond (11-51) kan de vraag of de dubbele doelstelling (versterking Rotterdams Havengebied én verbetering leef- en woonmilieu) wordt gerealiseerd slechts beperkt worden beantwoord. De uitvoering kent namelijk een vertraging van ruim een jaar.

- Het protocol ter vaststelling van de praktijkrichtlijn afvalstoffen binnentankvaart (12-22) bevat de bepaling dat partijen op grond van het convenant voorzover en zoveel als rechtens mogelijk is de toepassing van de praktijkrichtlijn en de naleving hiervan, bewerkstelligen. De Commissie Afvalstoffen van de binnenvaart stelde geen jaarlijkse verslagen op waarin informatie over de uitvoering van het convenant en de richtlijn te vinden is. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat gaf voorts aan dat de partijen die het convenant ondertekenden ongeveer de helft van de doelgroep vertegenwoordigen. Twee van deze vertegenwoordigende organisaties kennen een dalend ledenaantal.

- De uitvoering van het Tandartsenconvenant (12-19) bleek succesvol te zijn verlopen. Dit convenant beoogde de lozing van amalgaamresten te reduceren met tenminste 95% door plaatsing van amalgaamafscielders bij tandartsen. Uit toegezonden voortgangsdOCUMENTEN kan worden afgeleid dat de beoogde reductie nagenoeg werd gerealiseerd.

- Bij het convenant IMPULS-programma Transport en Logistiek (13-54) van het Ministerie van Economische Zaken was het projectmanagement van het convenant voor de duur van het programma aan een externe organisatie uitbesteed. Het convenant werd ondertekend in oktober 1993. De uitvoering kent een vertraging van ruim een half jaar. Vanwege de vertraging in de uitvoering kunnen nog geen uitspraken worden gedaan

over de mate waarin partijen hun verplichtingen nakomen en in hoeverre deze activiteiten leiden tot het bereiken van het geformuleerde doel.

– Het convenant Tropisch Hout (13–07) moet bevorderen dat in Nederland vanaf 31 december 1995 de handel in en verwerking van tropisch hout zal zijn beperkt tot hout afkomstig uit landen/regio's met een bosbeleid en -beheer gericht op bescherming van duurzame productie. De uitvoering van het convenant verloopt niet volgens planning. Van een succesvolle uitvoering van het convenant, leidend tot het bereiken van het genoemd doel, is tot op heden niet gebleken. Zo was volgens informatie van het Ministerie van Economische Zaken het certificeringssysteem voor duurzaam geproduceerd hout nog niet gereed voor invoering, ontwikkelde de bilaterale samenwerking met Indonesië voorzover samenhangend met het convenant, zich niet volgens plan, waren de niet gouvernementele organisaties uit het convenant getreden en verliep de interdepartementale samenwerking niet goed.<sup>2</sup>

– De doelstellingen van het Videoconvenant (16–02) zijn niet geheel bereikt. De verplichtingen aangaande aanvullende consumentenvoorlichting worden niet of slechts ten dele nagekomen. Er is geen recent evaluatierapport toegestuurd waaruit blijkt in hoeverre de brancheorganisaties hun leden hebben weten te bewegen de doelstellingen van het convenant te realiseren. Voorts doet zich het probleem voor dat er een groeiend aantal verkooppunten ontstaat dat niet is aangesloten bij de brancheverenigingen. Het gaat dan met name om grootwinkelbedrijven en benzinstations. Zij verkopen video's die niet aan de in het convenant gestelde kwalificaties voldoen.

– De doelstelling van het Beleidskader Arbeidsmarkt Zorgsector (16–21), een afgewogen en integraal arbeidsmarktbeleid voor de zorgsector, is niet bereikt. Het convenant is een samenstel van afspraken gericht op een meerjarige, structurele en gezamenlijke inspanning van alle betrokken partijen ter verbetering van de arbeidsmarktpositie van de zorgsector door verlichting van de werkdruk en verbetering van arbeidsvoorwaarden en arbeidsvoorziening. Blijkens door het ministerie verstrekte mondelinge en schriftelijke informatie heeft het convenant wel geleid tot enkele verbeteringen, maar niet tot het bereiken van het in het convenant geformuleerde doel. Het convenant zou een aanjaagfunctie hebben gehad.

#### **4.3. Conclusies**

– Totstandkoming

De onderbouwing van de keuze voor het instrument convenant behoeft verbetering. Slechts bij de helft van de onderzochte convenanten was sprake van een voldoende onderbouwing voor de inzet van het instrument convenant, terwijl voor- en nadelen van alternatieve beleidsinstrumenten bij nog geen vijfde deel tegen elkaar werden afgewogen.

Volgens de ministeries werd bij de totstandkoming van de meeste convenanten een juridische afdeling betrokken, maar nog niet voor de helft van de convenanten bleek deze betrokkenheid uit toegezonden documenten. Juridische adviezen waren meestal niet op schrift gesteld. De ontwikkeling van een institutioneel geheugen aangaande de inhoud en vorm van convenanten wordt op deze manier niet bevorderd.

Voor een kwart van de convenanten was in onvoldoende mate in de door de Rekenkamer onderscheiden waarborgen voorzien. Bij geen van deze convenanten was een onderbouwing van de inzet van het instrument convenant aanwezig. Het ging hierbij om de Bestuurlijke Afspraken Vrouwenvakscholen, het Protocol ter vaststelling van de praktijkrichtlijn afvalstoffen binnentankvaart, het Samenwerkingsproject Natuurbeleidsplan en het Beleidskader Arbeidsmarkt Zorgsector.

<sup>2</sup> In december 1994 stelde de regering dat zij vasthoudt aan de 1995-doelstelling als katalysator en peildatum (Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 21 517, nr. 20, blz. 6).

## – Uitvoering

De informatie-uitwisseling tussen partijen bleek voor verbetering vatbaar. Om vast te stellen of de beleidsdoelen kunnen worden bereikt is het uiteraard essentieel inzicht te hebben in de mate waarin de wederpartij de doelgroep afdekt. De ministeries bleken niet altijd over dit inzicht te beschikken. Ook was niet altijd bekend in welke mate de partijen hun verplichtingen nakomen dan wel gevolg geven aan hun uitgesproken intenties. In hoeverre inmiddels in gang gezette activiteiten hadden bijgedragen aan het bereiken van het in het convenant geformuleerde doel was eveneens vaak onbekend. Datzelfde gold voor de vraag of de uitvoering volgens planning verloopt. Uit documenten die door de ministeries werden toegestuurd, kon worden geconcludeerd dat bij vier convenanten de in gang gezette activiteiten vooralsnog onvoldoende hadden bijgedragen aan het geformuleerde doel. Het betrof het convenant Groen Label, het convenant Kunststofafval Industrie, het Beleidskader Arbeidsmarkt Zorgsector en het convenant Tropisch Hout. Wat de uitvoering betreft was op het convenant Tropisch Hout verhoudingsgewijs het meest aan te merken.

Voor drie convenanten kon (nog) niet vastgesteld worden in welke mate de in gang gezette activiteiten leiden tot doelbereiking. Het betreft de convenanten ROM-project Rijnmond en het IMPULS- programma Transport en Logistiek (vertraging in de uitvoering/relatief korte looptijd) en het Protocol ter vaststelling van de praktijkrichtlijn afvalstoffen binnentankvaart (ontbreken voortgangsinformatie).

Zowel wat betreft de totstandkoming als de uitvoering kwam het Tandartsenconvenant vergelijkenderwijs als beste naar voren.

In bijlage 3 zijn de oordelen over een aantal belangrijke aspecten van totstandkoming en uitvoering van de onderzochte convenanten schematisch weergegeven.



## **5. BETROKKENHEID VAN DE STATEN-GENERAAL**

### **5.1. Algemeen**

Het sluiten van een convenant is een beleidsdaad waarvoor de minister op de gebruikelijke wijze door de Staten-Generaal ter verantwoording kan worden geroepen. Onder bepaalde omstandigheden kan het echter wenselijk zijn het convenant reeds voor ondertekening aan de Staten-Generaal voor te leggen, of het voornemen er een te sluiten kenbaar te maken. In het kabinetsstandpunt over het advies van de Toetsingscommissie wordt daarop gewezen (Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, 22 800 VI, nr. 4, blz. 8).

### **5.2. Betrokkenheid bij 106 convenanten**

#### *5.2.1. Wijze van betrokkenheid*

##### – Totstandkoming

De Rekenkamer vroeg de ministeries voor de 106 geselecteerde convenanten aan te geven of, en zo ja op welk moment en op welke wijze, de Staten-Generaal bekend waren met de totstandkoming van het convenant.

Zij ontving voor 90 convenanten op deze vraag antwoord. Het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer bleef het antwoord schuldig voor 10 (van de 32) convenanten, het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen voor 6 (van de 22) convenanten.

Uit de verstrekte informatie viel op te maken dat de Staten-Generaal in twee op de drie gevallen (59 convenanten) vóór ondertekening bekend waren met de totstandkoming van het convenant. De ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer bleken de Staten-Generaal hierover, procentueel gezien, het vaakst te hebben geïnformeerd.

In één op de vier gevallen (23 convenanten) werden de Staten-Generaal vóór noch na ondertekening geïnformeerd over de totstandkoming van het convenant. In acht gevallen werden zij geïnformeerd na ondertekening.

Voor de 59 convenanten over de totstandkoming waarvan de Staten-Generaal vóór ondertekening op de hoogte waren gebracht, ging de Rekenkamer na op welke wijze dat was gebeurd. Bij 48 convenanten was het voornemen een convenant te sluiten kenbaar gemaakt. Bij 28 convenanten werd het concept van het convenant aan de Staten-Generaal toegezonden. In 22 gevallen werd zowel het voornemen een convenant te sluiten kenbaar gemaakt, alsook het concept van het convenant aan de Staten-Generaal toegezonden.

##### – Uitvoering

De Rekenkamer vroeg de ministeries verder aan te geven of de Staten-Generaal op de hoogte worden gehouden over de voortgang van de uitvoering van de 106 convenanten. Voor 32 convenanten verschaften de ministeries hierover aan de Rekenkamer geen informatie. Voor de overige 74 convenanten gaven de ministeries aan dat in 44 gevallen – tweevijfde deel – de Staten-Generaal op de hoogte worden gehouden over de uitvoering.

### 5.2.2. De Staten-Generaal als medewetgever

De vice-president van de Raad van State liet zich in het Jaarverslag 1993 kritisch uit over het verschijnsel dat bewindslieden voorafgaande aan het opstellen van wetsvoorstellen niet alleen met maatschappelijke organisaties beraad voeren, maar zich ook ten opzichte van die maatschappelijke organisaties in publieke stukken, al dan niet gesierd met het opschrift convenant, binden aan de inhoud van wetsvoorstellen. De vice-president stelde: «Onder alle omstandigheden moet worden voorkomen dat het zwaartepunt in de besluitvorming over wetgeving wordt verlegd van het grondwettelijk vastgelegd overleg tussen regering en Staten-Generaal naar een daaraan voorafgaand overleg tussen regering en maatschappelijke organisaties».

Omdat de wetgever als zodanig nooit gebonden kan worden, is er volgens de Commissie-Scheltema geen aanleiding de medewetgever bij «wetgevingsvervangende» convenanten te betrekken (Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, 32 427, nrs. 40 en 41). Ook de Toetsingscommissie is in haar advies deze mening toegedaan, maar zij geeft tegelijkertijd aan dat er staatkundige redenen kunnen zijn om niet los van het parlement te handelen.

In het kabinetsstandpunt over het advies van de Toetsingscommissie wordt gesteld dat het met name in de situatie waarin gekozen wordt voor een convenant in plaats van wetgeving, wenselijk kan zijn de Staten-Generaal bij de totstandkoming te betrekken.

De Rekenkamer ging voor alle 35 convenanten waarin wet- of regelgeving wordt aangekondigd (zogenaamde vooruitlopende of overbruggende convenanten) na of de ministeries de Staten-Generaal op enigerlei wijze over de totstandkoming hadden geïnformeerd. Voor één vooruitlopend convenant, het Vrachtwagenconvenant, gaf het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aan dat de Staten-Generaal niet bekend waren met en ook niet betrokken waren bij de totstandkoming ervan. De aangekondigde wetgeving in deze overeenkomst betreft een toekomstige wettelijke verplichting, voortvloeiend uit een, ten tijde van het opstellen van het convenant nog niet van kracht zijnde, EG-richtlijn. Zodra deze richtlijn is vastgesteld vervalt overigens dit convenant. Eventuele implementatie van deze richtlijn in nationale wetgeving wordt zo niet in de weg gestaan door afspraken in het convenant.

## 5.3. Betrokkenheid bij 16 nader onderzochte convenanten

### 5.3.1. Redenen voor betrokkenheid

In de nota van de commissie-Scheltema, het advies van de Toetsingscommissie en in het kabinetsstandpunt over dit advies wordt gewezen op situaties waarin het wenselijk kan zijn de Staten-Generaal bij de totstandkoming van een convenant te betrekken.

In het kabinetsstandpunt wordt de situatie genoemd waarin in plaats van wetgeving wordt gekozen voor het aangaan van een convenant.

In het advies van de commissie Scheltema wordt gewezen op de gevallen waarin bij convenanten grote financiële aanspraken op de Staat in het leven worden geroepen. In verband met het budgetrecht van de Staten-Generaal verdient het aanbeveling dat een minister zich tevoren van parlementaire steun verzekert. Dit is des te meer van belang indien het convenant een in rechte afdwingbare burgerrechtelijke overeenkomst betreft, die daardoor de begrotingswetgever bindt.

Daarnaast noemt de Toetsingscommissie de politieke gevoeligheid van

het onderwerp van een convenant als mogelijke reden de Staten-Generaal bij de totstandkoming van een convenant te betrekken.

Volgens het kabinetsstandpunt over het advies van deze commissie kan het via een convenant in gang zetten van nieuw beleid een reden zijn de Staten-Generaal bij de totstandkoming te betrekken, als daarover nog geen openbaar debat heeft plaatsgevonden.

### *5.3.2. Aankondiging van wetgeving*

In antwoord op een vraag uit de Tweede Kamer verklaarde de minister van Onderwijs en Wetenschappen in november 1993 namens de regering dat de uiteindelijke besluitvorming over wetsvoorstellen die voortvloeien uit convenanten is voorbehouden aan de (mede)wetgever. Volgens de bewindsman wordt daarom in de inleidende beschouwingen bij de convenanten met zoveel woorden benadrukt dat de overheid een inspanningsverplichting aangaande tot stand te brengen wetgeving op zich neemt (Tweede Kamer, vergaderjaar 1993–1994, 23 400 VIII, nr. 16).

De Rekenkamer ging na of de bepalingen waarin wet- of regelgeving wordt aangekondigd, geformuleerd waren in termen van een inspanningsverplichting. In 4 van de 16 convenanten werd wet- of regelgeving aangekondigd, te weten in het convenant Groen Label, het convenant Kunststofafval Industrie, het Tandartsenconvenant en het convenant Tropisch Hout. Geen van de vier convenanten bleek bepalingen over toekomstige wet- en regelgeving te bevatten waarmee de ministers de (mede)wetgever voor een voldongen feit zouden hebben geplaatst.

### *5.3.3. Grote financiële aanspraken*

Indien de rijksoverheid in een convenant financiële middelen ter beschikking stelt ter verwezenlijking van haar beleid zonder medeweten van de Staten-Generaal, komt het budgetrecht van de Staten-Generaal in het geding.

Bij 2 van de 16 convenanten was volgens de ministeries geld ter beschikking gesteld terwijl de Staten-Generaal niet betrokken geweest waren bij of bekend waren met de totstandkoming van het convenant. Het ging om f 1 miljoen voor een periode van drie jaar bij het convenant IMPULS-programma Transport en Logistiek (Economische Zaken) en om f 0,5 miljoen in 1994 bij het convenant Bestuurlijke Afspraken Vrouwen-vakscholen (Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen). Deze financiële informatie was reeds gepubliceerd in de Staatscourant en in een subsidieregeling. De betrokken ministeries vonden het derhalve niet nodig de Staten-Generaal te informeren over de totstandkoming van het convenant.

### *5.3.4. Politiek gevoelig onderwerp of nieuw beleid*

Over de totstandkoming van 4 van de 16 convenanten waren de Staten-Generaal niet geïnformeerd. Uit gesprekken bij de ministeries en bestudering van de documenten bleek dat met geen van deze convenanten nieuw beleid werd geïntroduceerd. Ook bleek niet dat het bij deze convenanten om een politiek gevoelig onderwerp ging.

## **5.4. Conclusie**

Afgaande op informatie van de ministeries waren de Staten-Generaal in twee op de drie gevallen (58 van de 90 convenanten) op de één of andere wijze over de totstandkoming van een convenant geïnformeerd, althans hadden ervan op de hoogte kunnen zijn. In één op de drie gevallen (28 convenanten) werd het concept van het convenant voor ondertekening aan de Staten-Generaal gezonden.

Waar sprake was van grote financiële aanspraken, politiek gevoelige onderwerpen of aankondigingen van nieuw beleid of wetgeving (een kwart van de 16 beleidsinhoudelijke convenanten die hierop onderzocht werden), bleken de ministeries de Staten-Generaal over de totstandkoming geïnformeerd te hebben.

## 6. SLOTBESCHOUWING EN AANBEVELINGEN

Als de rijksoverheid minder dwingend en regulerend wil optreden, is de medewerking van bedrijven en instellingen voor het realiseren van beleidsdoelen van des te meer belang. In convenanten kunnen daarover afspraken worden gemaakt. De Rekenkamer was in het bijzonder geïnteresseerd in de vraag in hoeverre gemaakte afspraken duidelijk zijn en garanties bieden voor de naleving en het bereiken van de gestelde doelen.

Zij ging na in welke mate convenanten waarborgen bevatten met het oog op doelbereiking. De mate waarin waarborgen in convenanten opgenomen worden zal afgestemd moeten worden op de aard en reikwijdte van de doelen van het convenant. Procedureel-organisatorische convenanten behoeven, voor het bereiken van de gestelde doelen, minder waarborgen te bevatten dan de beleidsinhoudelijke convenanten.

Niet alleen bij de eerste categorie maar ook bij de tweede categorie bleek op dit punt verbetering mogelijk te zijn. De helft van de onderzochte convenanten bleek vrijblijvend van karakter te zijn. De overheid is bij die convenanten sterk afhankelijk van de bereidheid van partijen de afspraken vrijwillig na te leven. Partijen blijven juridisch vrij zich niet aan het overeengekomene te houden. Ook bleken de doelstellingen van de meeste convenanten weinig concreet en was de looptijd van het convenant lang niet altijd duidelijk aangegeven.

De Rekenkamer deed de aanbeveling bij het opstellen van een convenant aan deze aspecten aandacht te besteden. Als niet beoogd wordt in rechte afdwingbare rechten en verplichtingen in het leven te roepen, is het gewenst dit uitdrukkelijk in het convenant op te nemen.

De Rekenkamer deed voorts de aanbeveling tot een eenduidige naamgeving te komen voor convenanten. Het opschrift van een convenant geeft niet altijd duidelijk zicht op de aard van de verplichtingen. Het gebruik van uiteenlopende namen zoals gedragscode, (gemeenschappelijke) verklaring, memorandum, bestuurlijke afspraken, samenwerkings-overeenkomst en intentieverklaring, bevordert de duidelijkheid inzake het rechtskarakter niet. Onderscheid kan worden gemaakt tussen convenanten die in rechte afdwingbare rechten en verplichtingen bevatten en convenanten die dergelijke afspraken niet bevatten. Voor beide categorieën dient naar de mening van de Rekenkamer een afzonderlijke titel gereserveerd te worden.

Bij de helft van een aantal nader onderzochte convenanten werd onvoldoende onderbouwd waarom gekozen was voor juist dit beleidsinstrument. De Rekenkamer is van mening dat convenanten slechts moeten worden ingezet als zij een aantoonbare toegevoegde waarde hebben ten opzichte van het reeds bestaande beleidsinstrumentarium. Wordt vastgesteld dat het convenant die functie kan vervullen dan dient te worden nagegaan of voor het bereiken van het doel uitsluitend het convenant kan worden ingezet of dat daartoe een combinatie van beleidsinstrumenten noodzakelijk is. Als meer beleidsinstrumenten worden ingezet voor hetzelfde beleidsdoel kan het convenant worden ingezet om de samenhang tussen de verschillende instrumenten te vergroten. Het convenant biedt dan als het ware het kader waarbinnen de overige instrumenten worden ingezet.

Financiële informatie bij convenanten bleek niet vaak te worden verstrekt. Voorzover informatie beschikbaar was bleek wel dat het financieel belang van convenanten aanzienlijk is. Voor 18 convenanten was informatie beschikbaar over de uitgaven van de rijksoverheid die geraamd waren voor de verwezenlijking van het in het convenant gestelde

doel gedurende de looptijd van het convenant. Het ging om een totaalbedrag van f 11,5 miljard.

De Rekenkamer beval aan in of bij convenanten meer duidelijkheid te scheppen over de uitgaven van de rijksoverheid geraamd voor de verwezenlijking van het gestelde doel. Ook als de rijksoverheid geen financiële middelen verschafft zou dat in de toelichting bij het convenant kunnen worden opgenomen. Daardoor wordt voorkomen dat tussen partijen verschil van mening ontstaat over de vraag of de rijksoverheid nu wel of niet middelen ter beschikking stelt voor de verwezenlijking van het doel.

In de door de ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Verkeer en Waterstaat opgestelde aanbevelingen respectievelijk richtlijnen voor de opstelling van convenanten bleek het aspect «financiële informatie» onderbelicht te zijn. De Rekenkamer deed de aanbeveling in die voorschriften, en in de nog vast te stellen Aanwijzingen voor het gebruik van convenanten (waarvan verwacht wordt dat ze begin 1996 van kracht zijn), expliciet aandacht te schenken aan dit aspect.

Mede gezien de in de Comptabiliteitswet vervatte eis dat beleidsvoornemens met financiële gevolgen voor de overheid vergezeld dienen te gaan van een toelichting, verdient het aanbeveling in of bij convenanten op te nemen of, en zo ja welke financiële gevolgen voor de rijksoverheid aan het convenant verbonden zijn. Indien een convenant grote financiële gevolgen heeft, verdient het bovendien aanbeveling om een voorbehoud inzake instemming van de Staten-Generaal in het convenant op te nemen.

Een register voor convenanten bleek bij de meeste ministeries nog niet aanwezig. Het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer had voor de milieuconvenanten reeds een register opgesteld; dat register bleek echter vooralsnog onvolledig. Enkele andere ministeries, waaronder dat van Verkeer en Waterstaat, gaven aan wel bezig te zijn met het opzetten van dergelijke registers.

De Rekenkamer is van oordeel dat ministeries meer inzicht moeten hebben in het aantal, de aard van de convenanten en de looptijd die door of namens bewindspersonen zijn gesloten. Door het opzetten van een register kan dat inzicht verkregen worden. Ook convenanten waarbij een ander ministerie optreedt als eerstverantwoordelijke, maar waarbij het onderhavige ministerie medeverantwoordelijk is voor de uitvoering, zouden in het register opgenomen moeten worden. Het register zou tevens financiële informatie moeten bevatten.

Het register kan onder meer een uitgangspunt zijn voor het periodiek informeren van de Staten-Generaal over de uitvoering van reeds afgesloten convenanten.

Bij convenanten die in onvoldoende mate waarborgen bevatten met het oog op doelbereiking is de overheid voor het naleven van de gemaakte afspraken in belangrijke mate afhankelijk van met name de morele binding van partijen. Daarbij wordt uitgegaan van de veronderstelling dat de bereidheid tot het naleven van afspraken die partijen zelf tot stand hebben gebracht, groter is dan het naleven van regels die door de overheid bij of krachtens de wet dwingend zijn opgelegd. Om vast te kunnen stellen of die veronderstelling juist is, is inzicht nodig in de voortgang van de uitvoering, in de naleving van de afspraken en in de doelbereiking van de convenanten. Een dergelijk inzicht bleek echter niet, of in onvoldoende mate, bij de ministeries aanwezig te zijn.

Mede gezien de veronderstelde voordelen van het gebruik van convenanten is de Rekenkamer van mening dat de ministeries meer inzicht zouden moeten verkrijgen in de mate waarin afspraken, voor zover dat uitdrukkelijk de bedoeling was van partijen, worden nageleefd en in de

bijdrage die het convenant uiteindelijk levert aan het bereiken van de gestelde doelen. Evaluatie-onderzoek, hetgeen op zeer beperkte schaal voor de onderzochte convenanten werd uitgevoerd, is hierbij volgens de Rekenkamer een geschikt hulpmiddel, zeker indien het convenant tevens aangeeft welke acties naar aanleiding van een dergelijke evaluatie ondernomen zullen worden.

De Rekenkamer deed dan ook de aanbeveling meer gevolg te geven aan de vaak wel in convenanten opgenomen afspraak om het convenant periodiek te evalueren. Dit is des te meer gewenst nu uit het Rekenkamer-onderzoek blijkt dat bij vier van de negen op dit punt onderzochte convenanten de in gang gezette activiteiten vooralsnog onvoldoende hebben bijgedragen aan het bereiken van de in het convenant gestelde doelen.

## **7. REACTIES MINISTERS EN NAWOORD REKENKAMER**

### **7.1. Gezamenlijke reactie van de bij het onderzoek betrokken bewindspersonen**

Mede namens alle bij het onderzoek betrokken bewindspersonen gaf de minister van Justitie een algemene reactie op de bevindingen en conclusies van het onderzoek.

Volgens de minister geeft het onderzoek een goed inzicht in de convenantspraktijk van de rijksoverheid. Wel merkte zij op dat het onderzoek cijfermatig van aard is, hetgeen in sommige gevallen een nuancering van het oordeel over de onderzochte convenanten vereist en enige beperkingen stelt aan de conclusies die aan de bevindingen kunnen worden verbonden.

De belangrijkste bevindingen van de Rekenkamer betreffen in de ogen van de bij het onderzoek betrokken ministers de onderbouwing van de keuze voor convenanten, de waarborgen voor doelbereiking, het rechtskarakter (bepalend voor de binding), de looptijd en de evaluatie van convenanten. Op drie punten – de naamgeving van convenanten, het verstrekken van inzicht in de financiële aspecten van convenanten (zowel bij de totstandkoming als de uitvoering daarvan) en het opzetten van een register voor convenanten – doet het rapport voorstellen die ter aanvulling in de Aanwijzingen voor het gebruik van convenanten kunnen worden opgenomen. De minister zegde toe dat bij de aanpassing van de Aanwijzingen naar aanleiding van het onlangs door de Raad van State hierop uitgebrachte advies, bezien zal worden of het wenselijk en mogelijk is deze punten nog te verwerken.

### **7.2. Aanvullende reacties**

Met uitzondering van de minister van Buitenlandse Zaken zonden alle andere ministers een aanvullende reactie.

Het algemeen oordeel van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over het onderzoek was positief. De conclusies die de Rekenkamer trok waren in haar ogen helder geformuleerd en kunnen in hoofdlijnen onderschreven worden. Over de inzet van het convenant als milieubeleidsinstrument trok de minister zelf de volgende conclusies:

- het onderzoek maakt duidelijk dat er tussen convenanten wat betreft kwaliteit grote verschillen bestaan, ook tussen convenanten die in een zelfde jaar zijn gesloten. Dit onderstreept het belang van serieuze aandacht voor consistentie en kwaliteit van convenanten;
- er dient een overzicht van convenanten (per ministerie) te worden bijgehouden;
- ten tijde van het totstandkomingsproces dient nadrukkelijker op het financiële aspect te worden gelet. De gedachten gaan onder meer uit naar het opnemen van dit aandachtspunt in de gedragscode voor milieuconvenanten;
- voor meer duidelijkheid ten aanzien van strekking en plaats van het convenant voor niet-partijen is het goed om strikter aandacht te besteden aan de tenaamstelling van convenanten en om in het convenant zelf of in de toelichting daarbij inzichtelijk te maken waarom voor een convenant wordt gekozen.

Een kanttekening plaatste de minister bij de beoordeling van de in convenanten opgenomen waarborgen. Naar haar oordeel is het niet mogelijk te spreken van algemene «waarborgen voor doelbereiking» die in ieder convenant expliciet een plaats moeten krijgen. Het gaat veeleer om belangrijke aandachtspunten die ten tijde van het opstellen van het convenant de aandacht behoeven. Hoewel zij de toekenning van waarde-



oordelen aan de diverse convenanten niet geheel kon onderschrijven, toonde zij zich verheugd dat de beoordeling van milieuconvenanten laat zien dat de kwaliteit ervan in de loop der jaren is verbeterd.

Tenslotte benadrukte de minister dat de aandacht voor juridisch-beleidsmatige aspecten niet het sluitstuk van het totstandkomingsproces moet vormen, maar dat de desbetreffende deskundigheid reeds vanaf het begin van dit proces moet worden ingezet.

Het Ministerie van Financiële was betrokken bij twee convenanten: het convenant bodemsanering tankstations en het convenant inzake de uitwerking van de uitgangspunten voor beheer en inrichting van het Nationale Park de Biesbosch.

De minister van Financiën onderschreef de conclusie van de Rekenkamer dat voor geen van beide convenanten in voldoende mate waarborgen waren getroffen met het oog op doelbereiking. Hij kondigde aan dat de aanbeveling zal worden overgenomen om een convenant te doen vergezellen van een financiële paragraaf overeenkomstig artikel 14 van de Comptabiliteitswet.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport onderschreef de algemene conclusie en aanbevelingen van het onderzoek. Aan de kern van de kritiek van de Rekenkamer op de convenanten van VWS kon volgens haar tegemoet worden gekomen door een zorgvuldige toetsing van convenanten aan de Aanwijzingen voor het gebruik van convenanten door de juridische afdeling en door een register van convenanten.

De minister plaatste ook enkele kanttekeningen bij het onderzoek. Bij het afsluiten van convenanten bij het ministerie staat het consensus-model voorop. Uitgangspunt is de medewerking van betrokken partijen. De morele binding aan zaken die niet in het convenant zijn vastgelegd is over het algemeen groot genoeg om de verwachting te wettigen dat de convenanten in essentie worden nageleefd. Die verwachting was in de meeste gevallen ook juist gebleken, zo stelde de minister. Het vastleggen van een heel scala aan bepalingen biedt geen garantie voor de naleving en het bereiken van de gestelde doelen. Het was naar haar mening belangrijk deze relativering telkens voor ogen te houden.

Verder merkte de minister op dat in veel gevallen de grootste meerwaarde van het convenant bestaat uit de flexibiliteit van het instrument. Wegens het ontbreken van andere instrumenten kan het, juist in een overgangperiode, van belang zijn om dit instrument in te zetten om gewenste veranderingen tot stand te brengen. Het mag niet zo zijn dat een strak regime van regels waaraan een convenant in de toekomst zou moeten voldoen, ertoe leidt dat in de praktijk geen afspraken meer kunnen worden gemaakt.

De minister ging tenslotte nader in op de context waarbinnen twee convenanten tot stand waren gekomen (Beleidskader Arbeidsmarkt Zorgsector en het Memorandum inzake uitkomsten overleg kabinets-delegatieverzekeraars). Zij gaf aan dat hierin een verklaring kon worden gevonden voor een belangrijk deel van de door de Rekenkamer gesignaleerde onvolkomenheden.

De minister van Verkeer en Waterstaat kon zich goed vinden in de aanbevelingen van de Rekenkamer. Zij gaf aan dat de meeste aanbevelingen in hoge mate aansluiten bij de binnen het ministerie medio 1993 opgestelde richtlijnen voor het opstellen van convenanten. Een aantal aanbevelingen van de Rekenkamer vormde volgens de minister een nuttige aanvulling op de richtlijnen.

Omdat de richtlijnen als afwegingskader voor de vanaf medio 1993 af te sluiten convenanten worden gehanteerd, voldoen de voor deze datum afgesloten convenanten niet op alle punten aan deze richtlijnen. Daarom

komen zij volgens de minister niet volledig tegemoet aan het door de Rekenkamer gehanteerde normenkader.

In het onderzoek is naar de mening van de minister onvoldoende voor het voetlicht gebracht dat de inzet van het beleidsinstrument convenant nog volop in ontwikkeling is en dat het toetsen van oudere convenanten aan nieuwe inzichten een betrekkelijke waarde heeft. Volgens de minister moet de grondslag van het eindoordeel over de onderzochte convenanten met enige reserve tegemoet worden getreden.

De minister ging voorts nader in op de conclusies over de uitvoering van het convenant «Praktijkrichtlijn Afvalstoffen Binnentankvaart». Zij gaf aan dat het verankeren van waarborgen voor de naleving van de afspraken indertijd helaas niet realiseerbaar was. Wat betreft de bevinding van de Rekenkamer dat er, sinds de ondertekening van het convenant in 1991, geen voortgangsverslag was opgesteld merkte zij op dat daarvan was afgezien omdat alle inspanningen erop gericht zijn een internationaal verdrag op te stellen waarin de problematiek definitief geregeld wordt.

De minister van Economische Zaken bleek eveneens van mening dat geen eenvoudige relatie gelegd kan worden tussen het opnemen van waarborgen en het bereiken van de doelstellingen van een convenant. Volgens hem was slechts in beperkte mate onderzocht in hoeverre de convenanten als instrument voor het bereiken van de doelstellingen voldoen. De vraag of de geformuleerde waarborgen daarbij een rol speelden was door de Rekenkamer niet besproken. De minister gaf aan het opnemen van waarborgen in convenanten te onderschrijven. Wel vond hij de vormvrijheid en de flexibiliteit van het instrument een belangrijk voordeel.

De indeling in procedureel-organisatorische convenanten en beleidsinhoudelijke convenanten deed volgens de bewindsman te weinig recht aan de verscheidenheid van doelstellingen van convenanten.

Met het verschaffen van duidelijkheid over de financiële gevolgen in het convenant of in de rijksbegroting stemde de minister in, voor zover het gaat om substantie gevolgen.

Het doel van een convenantenregister achtte de minister onduidelijk en om deze reden is hij daarvan vooralsnog geen voorstander.

De minister gaf tenslotte aan dat naar zijn mening bij het ministerie wat betreft de convenanten een goed inzicht bestaat in de voortgang, naleving en doelbereiking.

Het feit dat ruim de helft van de convenanten waarvoor de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij primair verantwoordelijk is het predikaat onvoldoende kreeg, was voor deze bewindsman een serieus signaal om toekomstige convenanten nog eens kritisch te bezien op de gesignaleerde tekortkomingen. Wel vond hij de toets van de Rekenkamer nogal ongenueanceerd.

Hij stelde dat het soms juist de bedoeling is van een convenant om intentieverklaringen af te leggen, waarbij het nakomen van de afspraken een kwestie van wederzijds vertrouwen is. Juist vanwege deze sfeer tussen partijen wordt dan welbewust afgezien van (juridische) afdwingbaarheid van het convenant. Het is dan iets te gemakkelijk om het desbetreffende convenant te bekritisieren vanwege een vrijblijvend karakter.

De minister van Defensie wees er in zijn antwoord op dat de door de Rekenkamer gehanteerde criteria destijds (1992 en 1993) niet voorhanden waren als richtsnoer voor een adequate opzet van convenanten.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zegde toe dat hij de (concept) Aanwijzingen voor het gebruik van convenanten, voor conve-

nanten opgesteld onder zijn verantwoordelijkheid, in het vervolg in acht zal nemen.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen beperkte zich in zijn antwoord tot een verwijzing naar de reactie opgesteld door de minister van Justitie, namens alle betrokken bewindspersonen bij het onderzoek.

### **7.3. Nawoord Rekenkamer**

Voor alle duidelijkheid wil de Rekenkamer nog eens benadrukken dat zij het opnemen van door haar besproken waarborgen in convenanten als voorwaardenscheppend ziet en niet als een actie die automatisch leidt tot het bereiken van de gestelde doelen. Ook wil zij beklemtonen dat zij geen bezwaar heeft tegen het gebruik van convenanten als intentieverklaring, maar wel tegen vermijdbare onduidelijkheden bij de formulering daarvan. Als partijen niet beogen in rechte afdwingbare rechten en verplichtingen in het leven te roepen, is het naar haar mening gewenst dit uitdrukkelijk in het convenant te regelen. Ook in de (concept) Aanwijzingen voor het gebruik van convenanten is overigens een dergelijke bepaling opgenomen.

In tegenstelling tot de minister van Economische Zaken meent de Rekenkamer dat het convenant niet alleen als het om grote bedragen gaat, maar in alle gevallen duidelijkheid dient te verschaffen over de financiële gevolgen ervan voor de rijksoverheid. Bij substantie financiële gevolgen dienen de financiële gevolgen naar haar mening bovendien expliciet in de rijksbegroting te worden vermeld. Zij betreurt het dat de minister – overigens als enige – de zin van een convenantenregister niet inziet.

Wat betreft de antwoorden van de minister van Verkeer en Waterstaat en van de minister van Defensie merkt de Rekenkamer op dat de belangrijkste elementen uit het door haar gehanteerde normenkader ook te distilleren waren uit het advies van de Toetsingscommissie (april 1992) en de reactie van het kabinet op dat advies (oktober 1992). Verder moet geconstateerd worden dat de twee na medio 1993 door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat opgestelde convenanten slechts ten dele aan de eigen richtlijnen voldeden. Het gaat hier om het convenant Proefproject Afvalstoffen Visserij en het convenant over de samenwerking met en subsidiëring van Veilig Verkeer Nederland.

De Rekenkamer is verheugd over de toezegging in de gezamenlijke reactie van alle bij het onderzoek betrokken bewindspersonen om bij de aanpassing van de Aanwijzingen voor het gebruik van convenanten te bezien of het mogelijk is een aantal aanbevelingen van de Rekenkamer te verwerken. Doel van haar onderzoek was een bijdrage te leveren aan een verbetering van de kwaliteit van convenanten. Verwerking van een aantal van haar aanbevelingen in de genoemde Aanwijzingen – die naar verwachting begin 1996 van kracht worden – is daarbij een belangrijke ondersteuning.

Essentieel is uiteraard de daadwerkelijke toepassing van zulke richtlijnen. De Rekenkamer zal de ontwikkelingen terzake met belangstelling blijven volgen.

**OVERZICHT VAN CONVENANTEN: DOELSTELLING, PARTIJEN EN DATUM VAN ONDERTEKENING**

De convenanten gemerkt met een \* heeft de Rekenkamer als procedureel-organisatorische convenanten getypeerd.

De convenanten gemerkt met een # hebben als titel bestuursconvenant of bestuursovereenkomst. Deze convenanten zijn wel in het onderzoek betrokken omdat tot de wederpartijen niet louter overheidsorganisaties behoren.

**Justitie**

0601

*Convenant decentralisatie jeugdhulpverlening\**

Doelstelling (preambule): Het maken van afspraken over decentralisatie van bevoegdheden inzake innovatie, schaalvergroting, normharmonisatie, verspreiding, vernieuwing pleegzorg etc.

Partijen: minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, staatssecretaris van Justitie, IPO, Stichting Overleg Jeugdvoorzieningen namens VOG, WJ, NZR en NVAGG

Datum van ondertekening: 5 december 1991

**Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen**

0801

*Overeenkomst tussen de Staat en het Samenwerkingsverband Primair Onderwijs Rotterdam*

Doelstelling (artikel): voorzien in het bereiken van resultaten, die overeenstemmen met de doelstellingen van de TWAO.

Partijen: minister van Onderwijs en Wetenschappen en het Rotterdams Samenwerkingsverband

Datum van ondertekening: februari 1994

0805

*Overeenkomst materiële bekostiging primair onderwijs\**

Doelstelling (afgeleid): afspraken met betrekking tot materiële vergoedingen ten einde de kostenstijging in het primair onderwijs te beperken.

Partijen: staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen, VNG en organisaties van besturen in het primair onderwijs

Datum van ondertekening: 9 juli 1991

0806

*Convenant 1991–1994 met betrekking tot het secundair onderwijs*

Doelstelling (preambule): verbetering van de aansluiting tussen het secundair beroepsonderwijs en de arbeidsmarkt.

Partijen: minister van Onderwijs en Wetenschappen en Samenwerkingsverband MBO/CBO (namens instellingen)

Datum van ondertekening: 5 december 1991

0807

*Convenant tussen overheid en centrale organisaties van werkgevers en werknemers inzake Rauwenhoff 1991–1994*

Doelstelling (afgeleid): het bewerkstelligen van een betere aansluiting en wisselwerking tussen onderwijs en arbeidsmarkt.

Partijen: ministers van Onderwijs en Wetenschappen, van Economische Zaken, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en organisaties van werkgevers en werknemers

Datum van ondertekening: 17 december 1991

0808

*Bestuurlijke afspraken Minister van Onderwijs en Wetenschappen en Vrouwenvak scholen*

Doelstelling (artikel): het streven om in het secundair beroepsonderwijs het concept Vrouwenvak scholing in den brede ingang te doen vinden.

Partijen: minister van Onderwijs en Wetenschappen en de Landelijke Stichting Vakopleiding Vrouwenbond FNV

Datum van ondertekening: 3 mei 1994

0809

*Convenant tussen de Minister van Onderwijs en Wetenschappen en de landelijke organen van het leerlingwezen*

Doelstelling: niet opgenomen in convenant. De aard van de afspraken betreft ondermeer vernieuwingsbeleid, verbetering van het rendement, het totstandbrengen van maatwerkprojecten en een nieuw systeem van kwaliteitszorg opbouwen.

Partijen: minister van Onderwijs en Wetenschappen en het Centraal Orgaan van landelijke opleidingsorganen van het bedrijfsleven

Datum van ondertekening: 19 april 1993

0810

*Protocol van de afspraken die zijn gemaakt tussen de vertegenwoordigers van de centrales voor het overheidspersoneel en de minister van Onderwijs en Wetenschappen in het kader van het principe-akkoord dat op 18 januari 1984 tussen minister en centrales is bereikt\*.*

Doelstelling: niet opgenomen. De aard van de afspraken houdt onder meer een herstructurering van het salarissysteem in.

Partijen: minister van Onderwijs en Wetenschappen en centrales van overheidspersoneel

Datum van ondertekening: onbekend.

0811

*Protocol van de afspraken tussen de staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen en de commissie besturenorganisaties over de hoofdlijnen van het Formatiebudgetsysteem\**

Doelstelling (afgeleid): autonomie inzake formatie- en personeelsbeleid van schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs te vergroten door invoering van het Formatiebudgetsysteem en uitgaven beheersbaar te houden.

Partijen: staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen en Commissie Besturenorganisaties

Datum van ondertekening: 6 oktober 1990

0812

*Protocol van de afspraken tussen de staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen en de centrales van overheids- en onderwijspersoneel over de hoofdlijnen van het Formatiebudgetsysteem\**

Doelstelling (afgeleid): autonomie inzake formatie- en personeelsbeleid van schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs te vergroten door invoering van het Formatiebudget-systeem en uitgaven beheersbaar te houden.

Partijen: staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen en centrales van overheids- en onderwijspersoneel

Datum van ondertekening: 9 oktober 1990

0813

*Protocol van de afspraken tussen de minister en de staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen, de commissie besturenorganisaties en de bijzondere commissie over de instelling van een vervangingsfonds voor*

*primair en voortgezet onderwijs en over de invoering van bedrijfs-gezondheidszorg\**

Doelstelling (afgeleid): oprichting en inrichting van een vervangingsfonds en het terugdringen van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid

Partijen: minister en staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen, Commissie Besturenorganisaties en Bijzondere Commissie

Datum van ondertekening: 30 oktober 1991

0814

*Convenant ter verbetering van de positie van het onderwijs en het daarin werkzame onderwijs-personeel (I)\**

Doelstelling (artikel): afspraken maken over de te nemen maatregelen met het oog op de bevordering van kwalitatief goed onderwijs, dat aan leerlingen en studenten optimale mogelijkheden en gelijke kansen biedt.

Partijen: minister en staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen, centrales van onderwijspersoneel (ACOP, CCOOP, Ambtenarencentrum en CMHF)

Datum van ondertekening: 21 oktober 1990

0815

*Raamovereenkomst Onderwijs en Wetenschappen – Centrales inzake verbetering positie onderwijspersoneel (II)\**

Doelstelling (afgeleid): afspraken maken over de inzet van financiële middelen, de te volgen overlegprocedure en de budgettaire randvoorwaarden.

Partijen: minister en staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen en centrales (ACOP, Ambtenarencentrum, CCOOP EN CMHF)

Datum van ondertekening: 19 februari 1993

0816

*Onderhandelaarsakkoord: nadere voorstellen tot aanvulling van het wetsvoorstel Medezeggenschap onderwijs 1992\**

Doelstelling: niet opgenomen. De aard van de afspraken houdt ondermeer in het toekennen van instemmingsrecht aan ouderorganisaties voor een activiteitenplan en besteding van bepaalde middelen.

Partijen: minister van Onderwijs en Wetenschappen en de ouderorganisaties NKO, OPCO en VOO

Datum van ondertekening: onbekend

0819

*Hoofdlijnenakkoord 1990–1993 tussen de hogescholen en de minister van Onderwijs en Wetenschappen\**

Doelstelling (considerans): het streven nadere afspraken op de diverse terreinen van het beleid tot stand te doen komen. Vastlegging van uitgangspunten ten aanzien van noodzakelijk geachte beleidsontwikkelingen.

Partijen: minister van Onderwijs en Wetenschappen, mede namens de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en de hogescholen, vertegenwoordigd door de HBO-raad

Datum van ondertekening: 19 december 1990

0820

*Bestuursakkoord aanpak wachtgeldproblematiek HBO\**

Doelstelling (toelichting): afspraken over flankerend beleid inzake wachtgeldproblematiek en de Bonus/Malus-regeling en helderheid te verschaffen over de verantwoordelijkheidsverdeling inzake de uitvoering hiervan.

Partijen: minister van Onderwijs en Wetenschappen, mede namens de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en de HBO-raad

Datum van ondertekening: 23 maart 1994

0821

*Onderhandelingsakkoord tussen de staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen en het bestuur van de HBO-raad over vernieuwings-gelden voor het HBO\**

Doelstelling (afgeleid): vernieuwing van het HBO. Hiertoe wordt onder meer een commissie ingesteld die de staatssecretaris moet adviseren over het toekennen van gelden voor de vernieuwingsprojecten.

Partijen: staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen en het bestuur van de HBO-raad

Datum van ondertekening: 22 maart 1994

0822

*Convenant tussen de universiteiten en de minister van Onderwijs en Wetenschappen inzake het stelsel van universitaire lerarenopleidingen*

Doelstelling (afgeleid): vergroting van de instroom van studenten in de universitaire lerarenopleidingen in de studie jaren 1994–1995 tot en met 1996–1997 (concentratie ULO's).

Partijen: minister van Onderwijs en Wetenschappen en de Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten

Datum van ondertekening: 8 juli 1994

0823

*Convenant met de technische universiteiten Delft en Eindhoven, universiteit Twente en Rijksuniversiteit Groningen*

Doelstelling (afgeleid): verminderen van belemmeringen in de studievoortgang en het terugbrengen van de gemiddelde studieduur tot 5,5 jaar.

Partijen: staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen en de Technische Universiteiten te Delft en te Eindhoven, Universiteit Twente en de Rijksuniversiteit Groningen

Datum van ondertekening: 16 juni 1994

0824

*Convenant technisch-wetenschappelijke opleidingen*

Doelstelling (aanbiedingsbrief Tweede Kamer): vergroting instroom, verbetering rendement en verkorting studieduur, verbetering afstemming onderwijs en arbeidsmarkt en opzet internationaal onderzoek.

Partijen: minister van Onderwijs en Wetenschappen; Raad van centrale ondernemersorganisaties (RCO); technische universiteiten en de Rijksuniversiteit Groningen

Datum van ondertekening: 9 oktober 1991

0826

*Hoofdlijnenakkoord 1990–1993 tussen de universiteiten en de minister van Onderwijs en Wetenschappen\**

Doelstelling (overwegingen): het streven nadere afspraken op de diverse terreinen van het beleid tot stand te doen komen. Vaststellen van hoofdlijnen van het beleid, zodat de continuïteit in de beleidsvoering op langere termijn versterkt kan worden.

Partijen: minister van Onderwijs en Wetenschappen en de universiteiten

Datum van ondertekening: 19 december 1990

0827

*Hoofdlijnenakkoord 1990–1993 tussen de academische ziekenhuizen en de minister van Onderwijs en Wetenschappen\**

Doelstelling (overwegingen): vastlegging van noodzakelijk geachte beleidsontwikkelingen (ondermeer het maken van afspraken over de vorm, het karakter en inhoud van het overleg).

Partijen: minister van Onderwijs en Wetenschappen en academische ziekenhuizen

Datum van ondertekening: 19 december 1990

0832

*Gezamenlijke richtinggevende uitspraken Schevenings Beraad Bestuurlijke Vernieuwing\**

Doelstelling (begroting): Te komen tot een lump-sum bekostiging, hetgeen vergaande deregulering mogelijk maakt en de handelingsvrijheid van scholen vergroot.

Partijen: minister van Onderwijs en Wetenschappen en vertegenwoordigers van onderwijskoepel-organisaties

Datum van ondertekening: 6 juli 1993

## **Defensie**

1001

*Overeenkomst tussen de minister van Defensie en de voorzitters van het Nederlands Olympisch Comité de Nederlandse Sportfederatie en het Nederlands Olympisch Fonds inzake wederzijdse sponsoring\**

Doelstelling (afgeleid): het maken van afspraken over sponsoractiviteiten door Defensie voor een limitatief aantal projecten.

Partijen: minister van Defensie, NOC, NOF en Nederlandse Sportfederatie

Datum van ondertekening: 2 april 1992

1004

*Convenant tussen de KLM en ministerie van Defensie (Koninklijke Luchtmacht)\**

Doelstelling (overweging): afspraken met betrekking tot een gereguleerde doorstroming van militaire vliegers van de Koninklijke Luchtmacht naar de KLM Partijen: Koninklijke Luchtmacht en KLM

Datum van ondertekening: 2 november 1993

1005

*Samenwerkingsovereenkomst tussen het KIM, de KMA en de Universiteiten*

Doelstelling (afgeleid): een bijdrage leveren aan de waarborg van kwaliteit en het niveau van het hoger onderwijs voor de krijgsmacht.

Partijen: staatssecretaris van Defensie, KIM, KMA; minister van Onderwijs en Wetenschappen, Technische Universiteit Delft, Open Universiteit

Datum van ondertekening: 17 maart 1992

## **Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer**

1102

*Gemeenschappelijke verklaring en gedragscode van rijksoverheid en bedrijfsorganisaties (Drankverpakkingenverklaring)*

Doelstelling (artikel): de totale hoeveelheid afval beheersbaar te houden, een vastgestelde hoeveelheid afval niet overschrijden en het ontstaan van afval van verpakkingen beperken.

Partijen: ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van Economische Zaken en (hoofd)produktschappen, bedrijf, Stichting Verpakking en Milieu en Stichting Centraal Bureau Levensmiddelenhandel

Datum van ondertekening: 19 december 1985



1104

*Vrachtwagenconvenant*

Doelstelling (afgeleid): de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen te beperken door nieuwe zware bedrijfswagens uit te rusten met een dieselmotor met gunstige eigenschappen.

Partijen: minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de bij de RAI aangesloten fabrikanten en importeurs (DAF, Mercedes-Benz, Scania, Volvo, Renault, Iveco, Bova, Steyr)

Datum van ondertekening: 29 september 1987

1105

*Gedragscode inzake PETP-flessen*

Doelstelling (toelichting): uitvoering geven aan Drinkverpakkingen-verklaring voor zover het betreft het op de markt brengen, inleveren en recyclen van PETP-flessen zonder statiegeld.

Partijen: ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en staatssecretaris van Economische Zaken, Bedrijfschap Frisdranken en Centraal Bureau Levensmiddelenhandel

Datum van ondertekening: 15 juli 1987

1106

*Gemeenschappelijke verklaring inzake milieuhygiënische aspecten bij het overbrengen van afvalstoffen*

Doelstelling (toelichting): te komen tot een zorgvuldige naleving van de overbrenging van afvalstoffen binnen Nederland en naar het buitenland.

Partijen: minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Nederlandse Federatie Afvalstoffen Verwijdering, Vereniging Nederlandse Partikuliere Reinigingsbedrijven, Gedeputeerde Staten Zuid-Holland

Datum van ondertekening: 30 november 1987

1107

*Wasmiddelenconvenant*

Doelstelling (artikel): het vergroten van het marktaandeel van fosfaatloze wasmiddelen einde 1988 tot 40 à 50 % en het bevorderen van het proces van fosfaatvervanging in wasmiddelen.

Partijen: ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Verkeer en Waterstaat en de Nederlandse Vereniging van Zeepfabrikanten

Datum van ondertekening: 21 december 1987

1108

*Convenant inzake de beperking van het gebruik van CFK's in spuitbussen*

Doelstelling (artikel): beperking van het gebruik van de volledig gehalogeneerde chloor-fluorkoolwaterstoffen in spuitbussen tot toepassingen waarvoor die stoffen essentieel zijn.

Partijen: minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Nederlandse Aerosol Vereniging

Datum van ondertekening: 5 januari 1988

1109

*Convenant inzake kratten bestemd voor herhaald gebruik in de bier- en frisdrankindustrie*

Doelstelling (afgeleid): het beperken van het gebruik van cadmiumhoudende kratten en het bevorderen van het gebruik van cadmiumhoudend afval van kratten voor nieuwe kratten.

Partijen: ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en staatssecretaris

van Economische Zaken en het Bedrijfschap Frisdranken, het Productieschap voor bier en de Stichting Verpakking en Milieu  
Datum van ondertekening: 21 januari 1988

1110

*Convenant inzake resten en gebruikte verpakkingen van gewasbeschermingsmiddelen*

Doelstelling (afgeleid): tot een oplossing te komen inzake de problematiek van resten en gebruikte verpakkingen van gewasbeschermingsmiddelen, die aanvaardbaar is, mede vanuit het oogpunt van milieuhygiëne en arbeidsomstandigheden.

Partijen: ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, staatssecretarissen van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, Nederlandse Stichting Voor Fytofarmacie, Nederlandse Federatie van Distribuanten van Bestrijdingsmiddelen, het Landbouwschap en individuele bedrijven

Datum van ondertekening: 23 december 1988

1111

*Asbestfrictie-convenant*

Doelstelling (afgeleid): het gebruik van asbesthoudende frictiematerialen in auto-industrie terug te dringen.

Partijen: minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de bij de RAI aangesloten fabrikanten en importeurs

Datum van ondertekening: 9 februari 1989

1112

*Convenant afvalstoffenproblematiek binnenvaart*

Doelstelling (afgeleid): de praktijksituatie in milieuhygiënisch en bedrijfseconomisch opzicht te verbeteren door in onderling overleg een oplossing te bereiken.

Partijen: ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Verkeer en Waterstaat, Centraal Bureau voor de Rijn- en Binnenvaart, Vereniging van Nederlandse Chemische Industrie, EVO, Vereniging Onafhankelijke Tankopslagbedrijven, Stichting Europoort/Botlek Belangen en de Nederlandse Vereniging van Verwerkers van Chemische Afvalstoffen

Datum van ondertekening: 6 juli 1989

1115

*Convenant over aanpak luchtverontreiniging (VOTOB-convenant)*

Doelstelling (afgeleid): te komen tot een spoedige realisatie van emissievermindering van vluchtige organische stoffen Partijen: minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Gedeputeerde Staten van de provincies Zuid-Holland en Noord-Holland, en de Vereniging Onafhankelijke Tankopslagbedrijven (VOTOB: Pakhoed, Matex, Oiltanking, Comos Tank, Panocean Tank Storage)

Datum van ondertekening: 1 november 1989

1117

*Convenant over de bestrijding van SO<sub>2</sub> en NO<sub>x</sub> (SEP-convenant)*

Doelstelling (afgeleid): het realiseren van de emissiedoelstelling, ter bestrijding van verzuring ten gevolge van uitstoot van SO<sub>2</sub> en NO<sub>x</sub>

Partijen: minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, de SEP mede namens de individuele elektriciteitsproductiebedrijven en alle provincies, vertegenwoordigd door het IPO

Datum van ondertekening: 12 juni 1990

1118

*Intentieverklaring ladingresten uit duwbakken*

Doelstelling: niet opgenomen. De aard van de afspraken brengt met zich mee dat partijen het milieuverantwoord omgaan met ladingresten uit duwbakken stimuleren en een praktijkrichtlijn tot stand brengen.

Partijen: Directoraat-Generaal Milieubeheer, Rijkswaterstaat, Centraal Bureau Voor Rijn- en Binnenvaart, EVO, Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam, Scheepvaartvereniging Zuid

Datum van ondertekening: 23 juli 1991

1120

*Protocol inzake de uitgangspunten voor de realisering van een fonds ten behoeve van de bodemsanering bij bedrijfsbeëindiging van verkooppunten voor motorbrandstoffen ten behoeve van het wegverkeer (bodemsanering tankstations)\**

Doelstelling (afgeleid): het instellen van een saneringsfonds, te beheren door een (nog) op te richten stichting, ten behoeve van het tijdelijk opvangen van de financiële consequenties van bodemsanering bij tankstations.

Partijen: ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Economische Zaken, van Financiën, de OCC, de BOVAG, de NOVOK en de NVE

Datum van ondertekening: augustus 1991

1121

*Convenant Verpakkingen*

Doelstelling (artikel): het reduceren van het storten van het aan het ecosysteem af te geven verpakkingsafval.

Partijen: minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, mede namens de ministers van Economische Zaken en Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en de Stichting Verpakking en Milieu

Datum van ondertekening: 6 juni 1991

1122

*Beleidsconvenant Plan van Aanpak Schiphol en omgeving*

Doelstelling (afgeleid): versterking van de mainportfunctie van Schiphol alsook de verbetering van de kwaliteit van het leefmilieu in de omgeving van Schiphol.

Partijen: ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Verkeer en Waterstaat en staatssecretaris van Economische Zaken, provincie Noord-Holland, gemeenten Amsterdam en Haarlemmermeer, de NV Luchthaven Schiphol en NV KLM

Datum van ondertekening: 16 april 1991

1123

*Intentieverklaring Uitvoering Milieubeleid Basismetaalindustrie*

Doelstelling (afgeleid): het realiseren van de IMT (integrale milieutaakstelling) voor de bedrijfstak basismetaal.

Partijen: ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Economische Zaken en van Verkeer en Waterstaat, de provincies vertegenwoordigd door het IPO, VNG en de Unie van Waterschappen; Stichting Basismetaalindustrie en Milieu en individuele bedrijven

Datum van ondertekening: 10 maart 1992

1124

*Intentieverklaring uitvoering milieubeleid chemische industrie*

Doelstelling (afgeleid): het realiseren van de IMT (integrale milieutaakstelling) voor de bedrijfstak chemische industrie.

Partijen: ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en

Milieubeheer, van Economische Zaken en van Verkeer en Waterstaat, de provincies vertegenwoordigd door het IPO, VNG en de Unie van Waterschappen; Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie en individuele bedrijven

Datum van ondertekening: 2 april 1993

1125

*Beleidsverklaring Milieutaakstellingen Bouw 1995*

Doelstelling (afgeleid): formulering en realisering van de taakstellingen voor de bouw, als uitwerking van de doelstellingen in het NMP.

Partijen: minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, mede namens de ministers van Verkeer en Waterstaat en van Economische Zaken, IPO, VNG en Unie van Waterschappen, Stuurgroep van het Milieuberaad Bouw, vertegenwoordigers van bouwbranches of (koepel)organisaties, vertegenwoordigers van opdrachtgevers, vertegenwoordigers van de vakbeweging

Datum van ondertekening: 16 juni 1993

1127

*Milieubeleidsvereenkomst grafische industrie en verpakkingsdrukkerijen*

Doelstelling (afgeleid): het realiseren van de IMT (emissiereductie) als uitwerking van de doelstellingen van het NMP.

Partijen: ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Economische Zaken en van Verkeer en Waterstaat, VNG, IPO, de Unie van Waterschappen, Koninklijk Verbond van Grafische Ondernemingen, Kartoflex

Datum van ondertekening: 8 april 1993

1128

*Convenant Groen Label*

Doelstelling (afgeleid): het onderzoek naar en de ontwikkeling van emissie-arme stalsystemen te stimuleren, de toepassing van deze stalsystemen te stimuleren en een bijdrage te leveren aan een versnelde vermindering van de ammoniakemissie Partijen: ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, IPO, VNG, Landbouwschap, Produktschap voor veevoeder, Nederlands Verbond van Ondernemingen in de Bouwnijverheid, de Vereniging van Leveranciers van Agrarische Bedrijfsgebouwen en uitrusting en de Stichting Groen Label

Datum van ondertekening: 21 januari 1993

1129

*Convenant Houten Binnentrappen*

Doelstelling (afgeleid): het op korte termijn realiseren van een uitwerpreductie van koolwaterstoffen door over te gaan tot het afwerken van houten binnentrappen met oplosmiddelarme verf.

Partijen: minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de bij de Nederlandse Bond van Timmerfabrikanten aangesloten fabrikanten

Datum van ondertekening: 16 juni 1993

1130

*Convenant Kunststofafval Land- en Tuinbouw*

Doelstelling (afgeleid): het realiseren van de doelstelling inzake het terugdringen van de afvalstroom kunststofafval ten gunste van een toename van verbranden, hergebruik en preventie.

Partijen: minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, mede namens de ministers van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van Economische Zaken, het Landbouwschap en individuele

bedrijven, vertegenwoordigd door de Nederlandse Federatie van Kunststoffen

Datum van ondertekening: 4 maart 1993

1131

*Convenant Kunststofafval Industrie*

Doelstelling (afgeleid): het terugdringen van het storten van afval ten gunste van toename van verbranden, hergebruik en preventie en uitvoering geven aan de notitie «Preventie en hergebruik van afvalstoffen».

Partijen: minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Nederlandse Federatie voor Kunststoffen en de Nederlandse Vereniging van Rubberen Kunststoffabrikanten

Datum van ondertekening: 4 maart 1993

1132

*Verklaring kwalitatieve preventie en lekvrije verwijdering van papiergeïsoleerde kabelresten*

Doelstelling (afgeleid): milieubeleid realiseren door beperking materiaalverbruik, beperking gebruik milieubelastende stoffen en beperking ontstaan afvalstoffen en papiergeïsoleerde kabelresten lekvrij te verwijderen.

Partijen: ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Defensie, EnergieNed, NEDEK, PTT Telecom en de NS

Datum van ondertekening: 30 maart 1993

1133

*Intentieverklaring Uitvoering Milieubeleid Zuivelindustrie*

Doelstelling (artikel): de Integrale Milieutaakstelling met betrekking tot de industriële activiteiten van de zuivelindustrie voor de bedrijfstak zuivelindustrie te realiseren.

Partijen: ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Economische Zaken, van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Verkeer en Waterstaat, IPO, NVG, Unie van Waterschappen, individuele gemeenten en waterschappen, de Nederlandse Zuivelorganisatie, de Nederlandse Vereniging van Kaassmelters en individuele ondernemingen

Datum van ondertekening: 6 juli 1994

1134

*Duurzaam Ontwikkelingscontract*

Doelstelling (expliciet): uitvoering geven aan de paragrafen over jongeren uit Agenda 21 en het gezamenlijk streven naar duurzame ontwikkeling tot uiting te brengen.

Partijen: minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Nationale Jongerenraad voor Milieu en Ontwikkeling

Datum van ondertekening: 27 januari 1994

1141

*Bestuursovereenkomst Rijnmond-West #*

Doelstelling (expliciet): stroomlijning en versnelling van sanering industrielawaai en het op korte termijn inzicht krijgen in resultaten van en mogelijkheden naar sanering van industrielawaai.

Partijen: minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Stichting Europoort/ Botlekbelangen, B&W van Rotterdam, Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland

Datum van ondertekening: 9 april 1992

1149

*Gezamenlijke Afspraak tussen Rijk en Koepels omtrent energiebesparing in de bestaande woningvoorraad*

Doelstelling (expliciet): maatregelen treffen met het oog op belang van energiebesparing en isolatie van bestaande woningen.

Partijen: staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, minister van Economische Zaken, Nationale Woningraad, NCIV (koepel voor woningcorporaties) en Nederlandse Woonbond

Datum van ondertekening: september 1992

1151

*Beleidsconvenant ROM-Project RIJNMOND*

Doelstelling (expliciet): versterking van het Rotterdamse Havengebied en verbetering van de kwaliteit van leef- en woonmilieu door probleemgerichte integrale benadering van knelpunten en het tot stand brengen van een ontwikkelings- en uitvoeringsstrategie op langere termijn.

Partijen: ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Verkeer en Waterstaat en van Economische Zaken, provincie Zuid-Holland, het Overlegorgaan Rijnmondgemeenten, individuele gemeenten, Stichting Europoort/ Botlekbelangen, Kamer van Koophandel Rotterdam en de Havenondernemersvereniging SZV

Datum van ondertekening: 9 december 1993

1152

*Bestuursvereenkomst inzake de uitvoering van het plan van aanpak Gelderse Vallei #*

Doelstelling (considerans): het op gang brengen van een proces van vernieuwing van de ruimtelijke structuur, waarbij een vermindering van milieubelasting, duurzame ontwikkeling van de landbouw en vernieuwing en herstel van de landschappelijke en ecologische structuur centraal staan.

Partijen: ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van Verkeer en Waterstaat, provincies Gelderland en Utrecht, individuele gemeenten, waterschappen en een zuiveringsschap, recreatieschappen, Stichting Milieufederatie en de Gelderse Milieufederatie, Boeren- en tuindersbond en andere maatschappelijke organisaties

Datum van ondertekening: 5 juli 1993

1160

*Intentieverklaring Plan van aanpak Kanaalzone Zeeuwsch-Vlaanderen*

Doelstelling (afgeleid): uitvoeren van plan van aanpak dat gericht is op het oplossen van ruimtelijk, economische en milieuvraagstukken (korte termijn) en dat een lange termijn ontwikkelingsperspectief omvat.

Partijen: ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Verkeer en Waterstaat en de staatssecretaris van Economische Zaken, provincie Zeeland, gemeenten Sas van Gent, Terneuzen en Axel, Havenschap Terneuzen, Kamer van Koophandel Zeeuwsch-Vlaanderen en de vereniging Kring van Werkgevers in de Kanaalzone

Datum van ondertekening: april 1993

**Verkeer en Waterstaat**

1204

*Convenant Proefproject Afvalstoffen Visserij*

Doelstelling (afgeleid): het aantal illegale lozingen terug te dringen en de afgifte van afvalstoffen te vergroten door een stelsel van indirecte financiering voor de inzameling van afvalstoffen afkomstig uit de visserij.

Partijen: minister van Verkeer en Waterstaat, de Federatie van Visserij-

verenigingen, Visserij-coöperatie Lauwersoog, Coöperatieve in- en verkoopvereniging van visserijbenodigdheden Den Helder en Eerste Coöperatieve in- en verkoopvereniging van visserijbenodigdheden Urk  
Datum van ondertekening: 20 mei 1994

1206

*Convenant Streekvervoer\**

Doelstelling (afgeleid): herziening van de huidige relatie tussen holding en de streekvervoerondernemingen  
Partijen: minister van Verkeer en Waterstaat en de NV Aandelen Streekvervoer  
Datum van ondertekening: 3 februari 1989

1207

*Overeenkomst tot structurering van het overleg inzake de bootdiensten naar Terschelling en Vlieland\**

Doelstelling (afgeleid): een overlegcommissie in te stellen inzake het overleg over de uitvoering van de bootdiensten naar Terschelling en Vlieland.

Partijen: minister van Verkeer en Waterstaat, gemeente Terschelling, gemeente Vlieland en de Terschellinger Stoomboot Maatschappij  
Datum van ondertekening: 17 september 1987

1209

*Overeenkomst tot structurering van het bestaande overleg inzake de bootdiensten naar Ameland en Schiermonnikoog\**

Doelstelling (afgeleid): instellen van een overlegcommissie inzake het overleg over de uitvoering van de bootdiensten naar Ameland en Schiermonnikoog.

Partijen: minister van Verkeer en Waterstaat, gemeente Ameland, gemeente Schiermonnikoog en de Wagenborg Passagiersdiensten BV  
Datum van ondertekening: 4 december 1985

1210

*Convenant milieumaatregelen wegvervoer*

Doelstelling (afgeleid): versnelde uitvoering van het milieubeleid ten aanzien van het goederenvervoer over de weg door directe verhoging van de dieselaccijns.

Partijen: ministers van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, NOB-wegtransport, PCB-wegvervoer, KVO, KNVTO, Federatie van Nederlandse organisaties in het personenvervoer, de EVO ondernemers organisatie voor Logistiek en Transport

Datum van ondertekening: 22 november 1989

1211

*Overeenkomst tussen de Hoofddirectie Telecommunicatie en Post enerzijds en ANWB, KNWV en KNMC anderzijds ter uitvoering van artikel 2a van het Besluit Examencommissie voor Maritieme Radio-communicatie\**

Doelstelling (afgeleid): afspraken te maken over een gezamenlijke uitvoering van de aan de Examencommissie opgedragen taak voor zover het de organisatie van examens betreft ter verkrijging van het basiscertificaat marifonie.

Partijen: Hoofddirectie Telecommunicatie en Post, ANWB, KNWV en KNMC

Datum van ondertekening: 11 december 1992

1212

*Overeenkomst tussen de Hoofddirectie Telecommunicatie en Post en de Luchtverkeersbeveiligingsorganisatie betreffende de samenwerking op het terrein van luchtvaarttelecommunicatie-aangelegenheden\**

Doelstelling (considerans): nadere afspraken te maken betreffende de samenwerking op het gebied van telecommunicatieaangelegenheden voor en ten behoeve van de luchtverkeersbeveiliging.

Partijen: Hoofddirectie Telecommunicatie en Post en de Luchtverkeersbeveiligingsorganisatie

Datum van ondertekening: 7 mei 1992

1215

*Luchtvaartinspectieconvenant\**

Doelstelling (considerans): het instellen van een geïnstitutionaliseerd overlegorgaan tussen het bedrijfsleven en de Directie Luchtvaartinspectie.

Partijen: Rijksluchtvaartdienst en KLM, Fokker, Martinair, Transavia, Air Holland, de Vereniging van Nederlandse Luchtvaartondernemingen en de Netherlands Aerospace Group

Datum van ondertekening: mei 1991

1218

*Convenant Luchtverkeersincidentenonderzoek\**

Doelstelling (afgeleid): afspraken maken om het huidige luchtverkeersincidentenonderzoek onder te brengen in één commissie voor het onderzoek naar gerapporteerde luchtverkeersincidenten.

Partijen: Rijksluchtvaartdienst, Zee- en Luchtstrijdkrachten, LVB-organisatie en de Eurocontrol-organisatie

Datum van ondertekening: september 1990

1219

*Convenant afvalwaterproblematiek tandartsen (Tandartsenconvenant)*

Doelstelling (afgeleid): de lozing van amalgaam-resten te reduceren met tenminste 95% door plaatsing van amalgaamafscheiders en door een doelmatige inzameling van afgewerkte fotografische vloeistoffen en ander klein chemisch afval.

Partijen: minister van Verkeer en Waterstaat, de VNG, IPO, Unie van Waterschappen en de Nederlandse Maatschappij ter Bevordering van Tandheelkunde

Datum van ondertekening: 23 februari 1991

1222

*Protocol ter vaststelling van de praktijkrichtlijn Afvalstoffen Binnentankvaart*

Doelstelling (afgeleid): het bewerkstelligen van de naleving van de praktijkrichtlijn Binnentankvaart.

Partijen: ministers van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, CBRB, VNCI, EVO, VOTB en NVCA

Datum van ondertekening: 20 november 1991

1227

*Convenant tussen Kemira Pernis BV en het Rijk*

Doelstelling (afgeleid): het aangeven van condities onder welke de verlening van een eventuele nieuwe vergunning op grond van de WVO voor de periode van 1994 tot 2000 aanvaardbaar wordt geacht.

Partijen: minister van Verkeer en Waterstaat en Kemira Pernis BV

Datum van ondertekening: 26 september 1988



1229

*Convenant Gist-Brocades en de Staat der Nederlanden*

Doelstelling (afgeleid): een oplossing voor het probleem van financiële verplichtingen inzake milieu- en heffingslasten vinden die milieu-hygiënisch aanvaardbaar is en de tevens het voortbestaan van Gist-Brocades niet in gevaar brengt.

Partijen: minister van Verkeer en Waterstaat, hoogheemraadschap van Delfland en Gist-Brocades NV

Datum van ondertekening: 24 juli 1981

1230

*Convenant tussen Windmill Holland BV en het Rijk*

Doelstelling (afgeleid): het aangeven van condities onder welke de verlening van een eventuele nieuwe vergunning op grond van de WVO voor de periode van 1994 tot 2000 aanvaardbaar wordt geacht.

Partijen: minister van Verkeer en Waterstaat en Windmill Holland BV

Datum van ondertekening: 26 september 1988

1233

*Slotverklaring Praktijkrichtlijn Ladingresten Duwvaart*

Doelstelling (afgeleid): bewerkstelligen van de naleving van de Praktijkrichtlijn Ladingresten Duwvaart.

Partijen: ministers van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Gemeentelijk Havenbedrijf Amsterdam en Rotterdam, Centraal Bureau voor de Rijnen Binnenvaart, Duwbakkenvereniging, EVO, Havenondernemersvereniging SZV en het Centraal Overleg Particuliere Binnenvaart

Datum van ondertekening: 10 mei 1993

1234

*Convenant (afspraken over de samenwerking en subsidie tussen minister van Verkeer en Waterstaat en Veilig Verkeer Nederland)\**

Doelstelling (artikel): het aangaan van een functioneel en financieel samenwerkingsverband gericht op een optimale uitvoering door VVN van een aantal kerntaken.

Partijen: minister van Verkeer en Waterstaat en Veilig Verkeer Nederland

Datum van ondertekening: 15 februari 1994

## **Economische Zaken**

1305

*Overeenkomst tot uitvoering van de richtlijn 90/547/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 29 oktober 1990 betreffende de doorvoer van elektriciteit via de hoofdnetten\**

Doelstelling (afgeleid): uitvoering van betreffende richtlijn door middel van deze overeenkomst door gegevensverstrekking en overleg.

Partijen: minister van Economische Zaken en de NV Samenwerkende electriciteitsproductie-bedrijven (SEP)

Datum van ondertekening: 1 oktober 1991

1306

*Overeenkomst tot uitvoering van de richtlijn 91/296/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 31 mei 1991 betreffende de doorvoer van aardgas via de hoofdnetten\**

Doelstelling (afgeleid): uitvoering van betreffende richtlijn door middel van deze overeenkomst door gegevensverstrekking en overleg.

Partijen: minister van Economische Zaken en de NV Nederlandse Gasunie

Datum van ondertekening: 1 januari 1992

1307

*Convenant Tropisch Hout*

Doelstelling (artikel): te bewerkstelligen dat in Nederland van af 31 december 1995 de handel in en de verwerking van tropisch hout zal zijn beperkt tot hout afkomstig uit landen/regio's met een bosbeleid en beheer gericht op bescherming en duurzame productie.

Partijen: staatssecretarissen van Economische Zaken en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, minister voor Ontwikkelingssamenwerking, minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer; de Nederlandse Vereniging van Houtagenten, de Nederlandse Bond van Timmerfabrikanten en de Vereniging van Nederlandse Houtondernemingen en individuele bedrijven, Hout- en Bouwbond CNV en Bouw- en Houtbond FNV, de Stichting IUCN-ledencontact en de Stichting Wereld Natuurfonds en toetreders

Datum van ondertekening: 25 juni 1993

1332

*Verklaring van de Nederlandse Bakkerij Stichting en het Ministerie van Economische Zaken over verbetering van energie-efficiency tot het jaar 2000 (Intentieverklaring)*

Doelstelling (artikel): energie-efficiency van 20% ten opzichte van 1989 in het jaar 2000 Partijen: minister van Economische Zaken en de Nederlandse Bakkerij Stichting

Datum van ondertekening: 21 januari 1993

1337

*Overeenkomst accreditatie en aanwijzing instellingen voor conformiteits- en kwaliteitsbeoordeling\**

Doelstelling (toelichting): afspraken maken over een goed functionerende infrastructuur op het gebied van keuring en certificering en hierbij zoveel mogelijk gebruik te maken van de private structuur.

Partijen: minister van Economische Zaken en de Stichting Raad voor Certificatie, de Nederlandse Stichting voor Erkenning van Kalibratie- en Testlaboratoria en de Inspectie-instellingen NKO/STERIN/ STERLAB

Datum van ondertekening: 14 september 1993

1338

*Convenant VRIJMARKT-project regio Arnhem-Nijmegen*

Doelstelling (artikel): door middel van projecten een betere kwalitatieve aansluiting van het beroepsonderwijs op de eisen van het bedrijfsleven te krijgen en een verbetering van de in- en uitstroom van leerlingen te krijgen.

Partijen: staatssecretaris van Economische Zaken en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven in de regio Arnhem-Nijmegen en vertegenwoordigers van het beroepsonderwijs in de regio Arnhem-Nijmegen

Datum van ondertekening: 19 mei 1994

1348

*Overeenkomst tot uitvoering van de richtlijn 90/377/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 29 juni 1990 betreffende een communautaire procedure inzake de doorzichtigheid van prijzen van gas en elektriciteit voor industriële eindverbruikers wat betreft de prijs-doorzichtigheid van gas\**

Doelstelling (afgeleid): uitvoering geven aan betreffende richtlijn door middel van deze overeenkomst en afspraken maken over gegevensverstrekking.

Partijen: minister van Economische Zaken, VEGIN, Gemeente-Energiebedrijf Rotterdam, NV Nederlandse Gasunie

Datum van ondertekening: 24 april 1992

1349

*Overeenkomst tot uitvoering van de richtlijn 90/377/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 29 juni 1990 betreffende een communautaire procedure inzake de doorzichtigheid van prijzen van gas en elektriciteit voor industriële eindverbruikers wat betreft de prijs-doorzichtigheid van elektriciteit\**

Doelstelling (afgeleid): uitvoering geven aan betreffende richtlijn door middel van deze overeenkomst en afspraken maken over gegevens-verstrekking.

Partijen: minister van Economische Zaken, de Vereniging van Exploitanten van Elektriciteitsbedrijven en de in Nederland werkzame elektriciteitsdistributiebedrijven

Datum van ondertekening: 1 december 1991

1354

*Convenant IMPULS-programma Transport & Logistiek*

Doelstelling (artikel): MBO-opleidingen ontwikkelen die aansluiten op de behoeften van het bedrijfsleven en bijdrage leveren aan vormgeving en praktijkleren van cursisten.

Partijen: minister van Economische Zaken en werkgevers in de sector Transport en Logistiek, verenigd in Transport en Logistiek Nederland, de Federatie van Nederlandse Kraanverhuurbedrijven en het Koninklijk Vervoer en werknemers in de sector Transport en Logistiek, verenigd in de Vervoersbond FNV en de Vervoersbond CNV en de EVO Ondernemersorganisatie voor Transport en Logistiek

Datum van ondertekening: 26 oktober 1993

1359

*Verklaring over de oprichting van de Associatie van Biotechnologische Onderzoekscholen in Nederland\**

Doelstelling (afgeleid): afspraken en verplichtingen vastleggen die voortkomen uit de oprichting van de Associatie van Biotechnologische Onderzoekscholen in Nederland.

Partijen: minister van Economische Zaken, staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen en de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, de Rijksuniversiteit Leiden, Rijksuniversiteit Groningen, Universiteit van Amsterdam, Technische Universiteit Delft, Landbouwuniversiteit Wageningen, NWO, de Nederlandse Industriële en Agrarische Biotechnologische Associatie en de Associatie van Biotechnologische Onderzoekscholen Nederland

Datum van ondertekening: 18 januari 1994

1364

*Meerjarenafpraak over prijsreductie, financiële ondersteuning en marktstimulering van zonneboilers*

Doelstelling (artikel): een reductie van de kostprijs van de zonneboiler tot een zodanig niveau dat per ultimo 1997 de zonneboiler zonder subsidie in groten getale op de markt kan worden afgezet en vergroting van het jaarlijks aantal geplaatste zonneboilers van 1800 in 1991 naar 14 000 ultimo 1997.

Partijen: minister van Economische Zaken, de Energiedistributiebedrijven, EnergieNed, Holland Solar, Novem en individuele bedrijven (de zonneboilerindustrie)

Datum van ondertekening: 20 juni 1994

1387

*Overeenkomst tussen de Staat en de Gasunie\**

Doelstelling (afgeleid): maken van afspraken over toezicht door de minister op de leveringsovereenkomsten van de Gasunie met derden.

Partijen: minister van Economische Zaken en de Gasunie

Datum van ondertekening: 13 januari 1966

**Landbouw, Natuurbeheer en Visserij**

1402

*Bestuursovereenkomst Uitvoering Meerjarenplan Gewasbescherming #*

Doelstelling (artikel): het vergaand terugdringen van de structurele afhankelijkheid van gewasbeschermingsmiddelen in de land- en tuinbouw, gepaard gaande met het elimineren van ongewenste neveneffecten van het gebruik van deze middelen.

Partijen: staatssecretaris Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van Verkeer en Waterstaat en staatssecretaris van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, Nederlandse Stichting voor Fytofarmacie, het Landbouwschap, Produktschappen voor Groenten en Fruit en voor Siergewassen en voor Aardappelen, voor Granen, Zaden en Peulvruchten en Hoofdproduktschap Akkerbouwprodukten, de Vereniging RODIS, NVP, NVZP en individuele ondernemingen

Datum van ondertekening: 2 juli 1993

1404

*Convenant inzake de uitwerking van de uitgangspunten voor beheer en inrichting van het Nationaal Park de Biesbosch zoals vastgesteld in het beheer- en inrichtingsplan\**

Doelstelling (afgeleid uit titel): uitwerking van uitgangspunten voor beheer en inrichting van het Nationaal Park de Biesbosch.

Partijen: staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, minister van Verkeer en Waterstaat en staatssecretaris van Financiën provincies Noord-Brabant en Zuid-Holland, het Hoogheemraadschap Alm en Biesbosch, het Waterschap de Groote Waard, Natuur- en Recreatieschap de Hollandse Biesbosch, het Recreatieschap Nationaal Park en het Staatsbosbeheer

Datum van ondertekening: 10 maart 1994

1405

*Kwaliteitsprogramma Agrarische Producten I\**

(Veevoederconvenant) Doelstelling (artikel): door het maken van afspraken streven naar een betere bewaking en beheersing van de veiligheid en kwaliteit van agrarische produkten en voedingsmiddelen.

Partijen: staatssecretaris Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en Centraal Bureau van de Tuinbouwveilingen in Nederland

Datum van ondertekening: 15 april 1992

1406

*Convenant Bloemdijken Zak van Zuid-Beveland*

Doelstelling (afgeleid): het stimuleren van het afsluiten van beheersovereenkomsten met betrekking tot de bloemdijken teneinde de bloemdijken tegen verzuring en eutrofiëring te beschermen.

Partijen: ministers van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Landbouwschap, Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten, gemeente Borsele, Gedeputeerde Staten van Zeeland

Datum van ondertekening: 24 februari 1994

1407

*Samenwerkingsproject Doelgroepenbeleid Natuurbeleidsplan*

Doelstelling (afgeleid): de functies sportvisserij en natuur nog beter op elkaar afstemmen en het natuurvriendelijk handelen binnen de hengelsport verder bevorderen.

Partijen: staatssecretaris Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en Nederlandse Vereniging van Sportvisserijfederaties

Datum van ondertekening: 23 maart 1994

1409

*Overeenkomst overdracht Visakten aan Organisatie ter Verbetering van de Binnenvisserij \**

Doelstelling (afgeleid): afspraken maken over het overdragen van de uitgifte van visakten aan de OVB alsmede over de inning en besteding van gelden.

Partijen: staatssecretaris Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en de Organisatie ter Verbetering van Binnenvisserij (OVB)

Datum van ondertekening: 16 december 1992

1410

*Intentieverklaring voor samenwerking tussen het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en de NS\**

Doelstelling: Het vastleggen van uitgangspunten voor een samenwerkingsverband tussen NBLF en de NS.

Partijen: staatssecretaris Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en de NV Nederlandse Spoorwegen

Datum van ondertekening: 30 juni 1993

## **Sociale Zaken en Werkgelegenheid**

1502

*Convenant arbeidsomstandigheden bouwnijverheid*

Doelstelling (afgeleid): de opgenomen verplichtingen beogen primair een betere naleving van de bestaande regelgeving op het terrein van de arbeidsomstandigheden te bewerkstelligen.

Partijen: staatssecretaris Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en het Algemeen Verbond Bouwbedrijf, de Stichting Federatie Aannemers, de Bouw- en Houtbond FNV en de Hout- en Bouwbond CNV

Datum van ondertekening: 16 augustus 1989

1503

*Convenant arbeidsomstandigheden baggerbedrijf*

Doelstelling (toelichting): streven naar certificering en zelfwerkzaamheid in baggerondernemingen, streven naar betere naleving op het gebied van arbeidsomstandigheden en het intensiveren van voorlichting en instructie.

Partijen: ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Verkeer en Waterstaat, Vereniging Centrale Baggerbedrijf, de Bouw- en Houtbond FNV en de Hout- en Bouwbond CNV

Datum van ondertekening: 15 april 1992

1506

*Samenwerkingsovereenkomst inzake de verbetering van de arbeidsomstandigheden in de agrarische sectoren*

Doelstelling (artikel): verbetering van de kwaliteit van de arbeidsomstandigheden in de agrarische bedrijfstak door (ondermeer) het risico op bedrijfsongevallen terug te dringen, het ziekteverzuim en de arbeidsongeschikt te verminderen en het imago van de bedrijfstak op de arbeidsmarkt te verbeteren Partijen: ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, het Landbouwschap, de

KNBTB, het KNLC, het NCBTB, de bovaL, de Voedingsbond FNV en de Industrie- en voedingsbond CNV

Datum van ondertekening: 7 juli 1994

1507

*Landelijk Tuinbouwakkoord*

Doelstelling (afgeleid): uitvoering geven aan de Plannen van Aanpak en aan de aanbevelingen opgenomen in het rapport van de Commissie Personeelsvoorziening Tuinbouw.

Partijen: minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, staatssecretaris van Justitie en de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, VNG, CBA, RBA's, het Landbouwschap, Industrie- en voedingsbond CNV en FNV, Christelijke Boeren- en Tuindersbond, Koninklijk Nederlands Landbouw Comité KNBT, het Gezamenlijk Uitvoeringsorgaan

Datum van ondertekening: 14 april 1993

**Volksgezondheid, Welzijn en Sport**

1602

*Videoconvenant*

Doelstelling: niet opgenomen. De aard van de afspraken brengt met zich mee dat de NVPI videobanden voorziet van een leeftijdsclassificatie, indeling naar genre en informatieve tekst.

Partijen: minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en de Nederlandse Vereniging van Producenten en Importeurs van Beeld- en Geluidsdragers

Datum van ondertekening: 14 oktober 1991

1604

*Memorandum inzake uitkomsten overleg  
Kabinetsdelegatie-verzekeraars*

Doelstelling: niet opgenomen. De aard van de afspraken brengt met zich mee dat partijen maatregelen uitvoeren die leiden tot het beheersen van de kostenontwikkeling in de gezondheidszorg.

Partijen: minister en staatssecretaris van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, Vereniging van Nederlandse Zorgverzekeraars en het Contactorgaan Landelijke Organisatie Ziektekostenverzekeraars

Datum van ondertekening: 17 november 1992

1605

*Overeenkomst inzake het arbeidsvoorzieningen-beleid, het  
werkgelegenheidsbeleid en het opleidingsbeleid in de intramurale  
gezondheidszorg\**

Doelstelling (artikel): gestructureerd overleg om te komen tot landelijke meerjarenafspraken over een gezamenlijk inzet van inspanningen en middelen ter realisering van kwalitatief hoogwaardige arbeidsvoorziening.

Partijen: staatssecretaris van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en werkgevers- en werknemersorganisaties in de intramurale gezondheidszorg, vertegenwoordigd door de Nationale Ziekenhuisraad, AvbaKabo, CFO, FHZ en GOB

Datum van ondertekening: 12 maart 1990

1612

*Convenant Welzijnsinformatievoorziening\**

Doelstelling (afgeleid): het ontwerpen van een gemeenschappelijke structuurschets en het instellen van een adviescommissie voor de informatievoorziening op het gebied van welzijn.

Partijen: minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, CBS, IPO,

Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn, SCP, VNG, Vereniging Nederlandse Ondernemingen in de Gepremieerde en Gesubsidieerde Sector

Datum van ondertekening: 17 december 1991

1615

*Convenant Zorgvernieuwing GGZ Limburg*

Doelstelling (expliciet): primair doel is zorgvernieuwing. Zorgvernieuwing wordt in samenhang met capaciteitsreductie gerealiseerd. Omvorming van het huidige instituut tot een goed geoutilleerde multifunctionele en gedeconcentreerde voorziening voor geestelijke volksgezondheid.

Partijen: staatssecretaris Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, Gedeputeerde Staten Limburg, zorgverzekeraar VGZ, LIASS ziektekostenverzekeringen, KLOZ/KPZ, Stichting Vincent van Gogh Instituut

Datum van ondertekening: 8 november 1993

1616

*Afspraken over vernieuwingen in de gezondheidszorg tussen Kabinet en de Nederlandse Patiënten/consumantenfederatie\**

Doelstelling (preambule): op korte termijn vooruitgang te boeken met de modernisering en flexibilisering van de zorgsector door terzake werkafspraken te maken over de nadere vormgeving en versterking van de positie van de patiënt.

Partijen: kabinet (vertegenwoordigd door de staatssecretaris van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur) en de Patiënt/consumantenfederatie

Datum van ondertekening: 29 maart 1993

1620

*Protocol betreffende vormingswerk in internaatsverband\**

Doelstelling (afgeleid): het maken van afspraken over het subsidiebeleid ten aanzien van de instellingen voor Vormingswerk in Internaatsverband.

Partijen: minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en de Vereniging van Volkshogescholen en Vormingscentra

Datum van ondertekening: 11 juni 1991

1621

*Beleidsmarkt Arbeidsmarkt Zorgsector*

Doelstelling (afgeleid): structurele aanpak en verbetering van de arbeidsmarktsituatie in de zorgsector door gemeenschappelijke meerjarige inspanningen.

Partijen: ministers van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, staatssecretaris van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, Nationale Ziekenhuisraad, de Vereniging van Nederlandse Bejaardenoorden en de Federatie van Werkgeversverenigingen in de Welzijnssector (AbvaKabo, CFO, GOB, FHZ, VHP, NMV)

Datum van ondertekening: 28 juni 1990

1622

*Overeenkomst inzake de overdracht van taken op het terrein van de centrale opvang van uitgenodigde vluchtelingen van het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur naar de Stichting Projecten Opvang Vluchtelingen\**

Doelstelling (considerans): alle uitvoerende taken op het terrein van de centrale opvang van uitgenodigde vluchtelingen, die niet behoren tot de kerntaken van de het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, over te dragen aan een private instelling.

Partijen: minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en Stichting Projecten Opvang Vluchtelingen

Datum van ondertekening: 29 juni 1993

In deze bijlage is aangegeven in hoeverre waarborgen voor het nakomen van afspraken in de convenanten waren opgenomen.

## 1. Beleidsinhoudelijke convenanten

### 1.1. Doelstelling

Uit het onderzoek bleek dat de doelstelling niet altijd als zodanig werd aangekondigd in de artikelen van het convenant of in de overwegingen. Dat gebeurde slechts in twee op de vijf gevallen. Voor iets meer dan de helft van de convenanten kon de doelstelling wel worden afgeleid uit de titel of uit de overwegingen van het convenant. Bij vier beleidsinhoudelijke convenanten bleek echter ook dat laatste niet mogelijk.

De Rekenkamer is van mening dat een concrete doelstelling kwantitatieve informatie dient te bevatten en duidelijk het beoogde resultaat moet weergeven. De kwantitatieve informatie kan betrekking hebben op:

- de termijn waarbinnen de beoogde situatie moet zijn gerealiseerd; of,
- de mate waarin zich veranderingen voor moeten doen in een bepaalde situatie.

Door deze informatie op te nemen kan de doeltreffendheid van het convenant, na enige tijd, beter geëvolueerd worden. De maatstaven op basis waarvan geëvolueerd wordt, zijn dan immers van tevoren geëxpliciteerd.

Een voorbeeld van een concrete doelstelling, biedt het Tandartsenconvenant, geïnitieerd door het ministerie van Verkeer en Waterstaat. De doelstelling luidt: «Teneinde de lozing van amalgaamresten te reduceren met tenminste 95% bevordert de Nederlandse Maatschappij der Tandheelkunde de aanschaf en plaatsing van amalgaamafscheiders in praktijken van tandartsen-algemeen practici, waarbij plaatsing van deze apparatuur is gerealiseerd voor:

- de startdatum van nieuwe praktijken vanaf de datum van inwerking-treding van deze overeenkomst;
- voor bestaande praktijken geleidelijk vanaf 1 januari 1991 en uiterlijk per 1 januari 1992».

Een voorbeeld van een minder concrete doelstelling biedt de Samenwerkingsovereenkomst Natuurbeleidsplan, ondertekend door het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en de Nederlandse Vereniging van Sportvissersfederaties (NVVS). Het doel luidt: «Het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en de NVVS willen via een driejarig samenwerkingsproject de functies sportvisserij en natuur nog beter op elkaar afstemmen en het natuurvriendelijk handelen binnen de hengelsport verder bevorderen».

Uit het onderzoek bleek dat nog geen kwart van de beleidsinhoudelijke convenanten een doelstelling bevatte die concreet te noemen was.

### 1.2. Rechtskarakter

Het komt voor dat de bij het convenant betrokken partijen niet willen dat de gemaakte afspraken afdwingbaar zijn op grond van de regels van het burgerlijk overeenkomstenrecht. Partijen zullen dit in een dergelijk geval expliciet in het convenant moeten aangeven, omdat een convenant in beginsel zal moeten worden aangemerkt als een civielrechtelijke overeenkomst welke gericht is op het in het leven roepen van verbintenissen.



Die duidelijkheid over de mate van afdwingbaarheid van de afspraken wordt echter in de praktijk niet altijd verschaft. Bij de onderhandelingen voorafgaande aan het sluiten van het convenant wordt vaak aan de mate van afdwingbaarheid voorbij gegaan omdat het ter discussie stellen van dit punt blijk zou geven van wantrouwen jegens de wederpartij.

Ook het opschrift van het convenant geeft niet altijd duidelijk zicht op het rechtskarakter. Een voorbeeld hiervan biedt de Intentieverklaring Uitvoering Milieubeleid Zuivelindustrie, ondertekend door de Ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Economische Zaken, van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van Verkeer en Waterstaat. De titel suggereert dat het convenant niet-bindende afspraken bevat. Dat blijkt niet juist te zijn. Het convenant bevat namelijk de bepaling: «Deze intentieverklaring heeft kracht van overeenkomst naar burgerlijk recht».

De onduidelijkheid over het rechtskarakter leidt tot rechtsonzekerheid voor zowel partijen die het convenant hebben ondertekend als voor derden.

Het kabinet gaf in zijn standpunt op het advies van de Toetsingscommissie aan dat het belangrijk is helderheid te scheppen over de bedoeling van een convenant en met name over de mate van gebondenheid die partijen nastreven.

In de onderzochte convenanten werd op verschillende manieren duidelijkheid verschaft over het rechtskarakter.

In drie convenanten was bepaald dat met het convenant niet beoogd werd in rechte afdwingbare rechten en verplichtingen in het leven te roepen.

Om aan te geven dat partijen bedoelen privaatrechtelijke afdwingbare verplichtingen in het leven te roepen wordt soms in het convenant met zoveel woorden bepaald dat het convenant als een overeenkomst naar burgerlijk recht is aan te merken. In tien convenanten was dit uitdrukkelijk bepaald.

In zeven convenanten werd op een andere manier duidelijkheid verschaft over het rechtskarakter, bijvoorbeeld door uitdrukkelijk te bepalen dat geschillen worden voorgelegd aan de burgerlijke rechter.

In de overige convenanten werd geen bepaling opgenomen die helderheid verschafte over de mate van gebondenheid die partijen nastreven. Het betrof tweederde van de onderzochte beleidsinhoudelijke convenanten.

De vraag welke rechtsgevolgen aan een convenant kunnen worden toegekend, hangt mede af van de aard van de in het convenant geregelde afspraken. De Rekenkamer maakte een onderscheid tussen convenanten die voornamelijk resultaatsverplichtingen bevatten en convenanten die voor het merendeel inspanningsverplichtingen bevatten. In laatstgenoemde convenanten verklaren partijen een bepaalde inspanning te leveren, een bepaalde zorg op zich te nemen of te zullen streven naar een bepaalde situatie. De bepalingen in deze convenanten zijn geformuleerd in termen van: «partijen zullen bevorderen dat», «zullen zorg dragen voor», «zullen streven naar», of «zullen zich inspannen om». Doordat dergelijke afspraken naar hun aard weinig concreet zijn, zal de naleving van deze categorie convenanten, voor zover dat in de bedoeling van partijen ligt, moeilijk afdwingbaar zijn.

Tweederde van de onderzochte beleidsinhoudelijke convenanten bleek primair inspanningsverplichtingen te bevatten.

### *1.3. Looptijdbepaling*

Convenanten kunnen voor bepaalde tijd dan wel voor onbepaalde tijd zijn gesloten. Een convenant voor bepaalde tijd heeft volgens de Rekenkamer in beginsel de voorkeur boven een convenant voor onbepaalde tijd. Als geen begintermijn is opgenomen, geldt het convenant vanaf de datum van ondertekening.

Als geen eindtermijn is opgenomen, is de duur in beginsel onbepaald.

Wordt een convenant voor onbepaalde tijd aangegaan, dan zou tevens moeten worden voorzien in een opzeggingsregeling, een regeling voor onvoorziene omstandigheden en evaluatie. In de loop van de tijd kunnen de omstandigheden zodanig wijzigen dat een partij genoodzaakt is het convenant op te zeggen.

In de praktijk blijkt vaak onduidelijkheid te bestaan over de looptijd van het convenant. Daarom wordt in onder meer de door het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer opgestelde gedragscode voor het sluiten van convenanten gesteld dat het convenant de termijn aangeeft gedurende welke het convenant van kracht is. De begin- en eind-termijn dienen duidelijk in het convenant te zijn aangegeven.

Die duidelijkheid over de looptijd werd door de ministeries niet altijd verschaft.

In één op de drie beleidsinhoudelijke convenanten was een begin- noch een eindtermijn opgenomen. In één op de acht convenanten was slechts de begintermijn opgenomen.

In bijna de helft van de gevallen bestond derhalve onduidelijkheid over de looptijd van het convenant.

Duidelijk was wel dat 3 beleidsinhoudelijke convenanten voor onbepaalde tijd waren aangegaan.

### *1.4. Periodieke voortgangsbewaking*

Een beleidsinhoudelijk convenant dient volgens de Rekenkamer een bepaling te bevatten over de wijze waarop de voortgang van de uitvoering wordt bewaakt. Uit het onderzoek bleek dat driekwart van deze convenanten inderdaad een controlebepaling bevatte (48 convenanten). Bij 2 van deze 48 convenanten bleef echter onduidelijk wie de controle zou moeten uitvoeren.

### *1.5. Geschilbeslechting*

Bij het afsluiten van een convenant dienen partijen na te gaan of eventuele geschillen aan de burgerlijke rechter zullen worden voorgelegd of dat zij juist een andere wijze van geschilbeslechting wenselijk achten. Dit is in het bijzonder van belang als het gaat om convenanten die voornamelijk inspanningsverplichtingen bevatten. Daarbij bestaat vaak onzekerheid over de status van de afspraken. De Rekenkamer onderzocht of één of meer van de onderstaande bepalingen in het convenant waren opgenomen:

- 1 een bepaling die aangeeft dat in geval van een geschil eerst overleg zal worden gevoerd;
- 2 een bepaling die aangeeft dat in geval van een geschil de rechter ingeschakeld zal worden;
- 3 een bepaling die aangeeft dat in geval van een geschil bindend advies of arbitrage gevraagd zal worden.

Eerstgenoemde bepaling werd bij ruim een kwart van de beleidsinhoudelijke convenanten aangetroffen (18 gevallen). Uitgaande van de opvatting dat convenanten tot doel hebben in onderling overleg en samenwerking tot bepaalde resultaten te komen, is het opvallend dat deze bepaling in relatief weinig convenanten was opgenomen.

De tweede bepaling kwam voor in één op de tien convenanten (7 gevallen). Bindend-adviesbepalingen werden eveneens in 7 op de tien convenanten aangetroffen.

Tien convenanten bevatten zowel een bepaling die aangeeft dat in geval van een geschil eerst overleg wordt gevoerd, als een bepaling die aangeeft dat in geval van een geschil de rechter wordt ingeschakeld of bindend advies wordt gevraagd.

Convenanten die de bepaling bevatten dat het convenant kracht heeft van overeenkomst naar burgerlijk recht bevatten uiteraard niet altijd tevens de bepaling dat geschillen kunnen worden voorgelegd aan de burgerlijke rechter. Deze situatie deed zich voor bij vier convenanten. Ook voor die convenanten is het voor partijen duidelijk dat bij geschillen de burgerlijke rechter ingeschakeld kan worden.

### *1.6. Boetebeding*

Met het oog op de nakoming van de afspraken kan het wenselijk zijn een boetebeding of een andere specifieke maatregel in het convenant op te nemen. Ook de bepaling dat de overheid bij niet nakoming van de afspraken eenzijdige, van het convenant afwijkende, maatregelen of besluiten kan nemen, kan voor partijen een extra prikkel zijn om de gemaakte afspraken na te komen. Dat geldt ook voor het plaatsen van ondernemingen op een zogenaamde «witte lijst».<sup>3</sup>

Laatstgenoemde bepaling werd aangetroffen in één convenant. Het betreft het convenant Gemeenschappelijke verklaring inzake milieuhygiënische aspecten bij het overbrengen van afvalstoffen. Een boetebeding was alleen opgenomen in het convenant Tropisch Hout.

### *1.7. Wijziging en opzegging*

Het convenant dient bij voorkeur de mogelijkheid te bevatten om in bepaalde concreet omschreven omstandigheden tot wijziging of opzegging over te gaan.

Indien partijen eenzijdige opzegging mogelijk willen maken, dient het convenant zo duidelijk mogelijk de gronden, de wijze en de termijn van opzegging te bevatten.

Indien partijen de mogelijkheid om van het convenant af te wijken in de bepalingen willen opnemen, dient in het convenant zo veel mogelijk te zijn aangegeven in welke gevallen en onder welke voorwaarden partijen kunnen afwijken. Voorbeelden van gewijzigde omstandigheden zijn: het totstandkomen van (inter)nationale regelgeving die strijdig is met de inhoud van het convenant, een tegenvallende economische groei of een tegenvallende ontwikkeling in de verbetering van het milieu.

In één op de drie beleidsinhoudelijke convenanten was in een wijzigingsregeling voorzien; een opzeggingsbepaling werd eveneens in één op de drie convenanten aangetroffen.

### *1.8. Evaluatiebepaling en -onderzoek*

Evaluatie biedt de mogelijkheid een convenant op zijn effecten te toetsen en kan aanknopingspunten bieden voor eventuele wijziging ervan. Welke vorm van evaluatie moet worden gekozen, zal onder meer

---

<sup>3</sup> De «witte lijst» is een lijst van bedrijven en instellingen die voldoen aan de verplichtingen van het convenant. De lijst wordt openbaar gemaakt. Gevolg daarvan kan zijn dat de concurrentiepositie van de op de lijst geplaatste bedrijven wordt versterkt. Zie ook advies Toetsingscommissie paragraaf 6.2, blz. 22.

afhangen van de maatschappelijke betekenis van het convenant en de aan de evaluatie verbonden financiële lasten.

Een in het convenant opgenomen evaluatiebepaling dient in ieder geval te regelen door wie en op welke momenten de evaluatie wordt uitgevoerd. Het is wenselijk tevens aan te geven welke actie naar aanleiding van de evaluatie ondernomen zal worden. Een voorbeeld van zo'n actie biedt het convenant Kunststofafval Land- en Tuinbouw, geïnitieerd door het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu. Dit convenant bevat de bepaling dat het convenant in 1994 en 1996 zal worden geëvolueerd. «Partijen komen overeen bij de evaluaties (...) te bezien of de inspanningsverplichtingen (...) kunnen worden omgezet in resultaatsverplichtingen». Ook wordt voor dit convenant aan de hand van de uitkomsten van de evaluaties nagegaan of eventuele aanvullingen of wijzigingen van het convenant noodzakelijk zijn.

Een evaluatiebepaling werd in twee op de drie beleidsinhoudelijke convenanten (43 gevallen) aangetroffen. In de meeste gevallen werden tussentijdse evaluaties aangekondigd.

Uit het onderzoek bleek dat 3 convenanten voor onbepaalde tijd waren aangegaan. Een evaluatiebepaling ontbrak voor deze gevallen in het Videoconvenant, ondertekend door het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.

Voor convenanten ondertekend voor 1 januari 1993 vroeg de Rekenkamer tussentijdse en ex post-evaluatierapporten op. Uit haar onderzoek bleek dat 33 beleidsinhoudelijke convenanten ondertekend waren voor 1 januari 1993. In 20 van deze convenanten waren evaluatiebepalingen opgenomen.

Voor 5 van de 33 beleidsinhoudelijke convenanten werden evaluatieonderzoeken toegezonden. Deze voldeden slechts bij twee convenanten – het convenant Technisch Wetenschappelijke Opleidingen en het convenant Arbeidsomstandigheden Baggerbedrijf – aan de door de Rekenkamer gestelde minimale eisen, namelijk de aanwezigheid van:

- probleemstelling of doelstelling;
- onderzoeksopzet;
- empirisch materiaal;
- aandacht voor tenminste één van de volgende aspecten: uitvoeringswijze, doelbereiking, effectiviteit en/of neveneffecten.

## **2. Procedureel-organisatorische convenanten**

### *2.1. Doelstelling*

Slechts bij 11 van de 42 procedureel-organisatorische convenanten werd de doelstelling ervan expliciet aangekondigd. De doelstelling kon bij 29 convenanten – ruim tweederde – worden afgeleid uit de titel van het convenant of uit de overwegingen. Bij twee convenanten bleek dat niet mogelijk.

### *2.2. Rechtskarakter*

Het rechtskarakter was bij 32, dat wil zeggen vier op de vijf, convenanten onduidelijk.

### *2.3. Looptijdbepaling*

In 17 convenanten – oftewel twee op de vijf – was een begin- noch een eindtermijn opgenomen.

Van de onderzochte convenanten waren er 12 voor onbepaalde tijd

aangegaan en 11 voor bepaalde tijd. Geen van deze laatste groep convenanten had een looptijd langer dan 5 jaar.

#### *2.4. Geschilbeslechting*

In vier convenanten was een bepaling inzake geschilbeslechting opgenomen.

In 3 convenanten ging het om de bepaling dat in geval van een geschil overleg gepleegd zal worden. In het andere convenant ging het om de bepaling dat in dat geval bindend advies gevraagd zou worden.

#### *2.5. Wijziging en opzegging*

In 9 convenanten – één op de vijf – was een wijzigingsbepaling en/of een opzeggingsbepaling opgenomen.

#### *2.6. Evaluatiebepaling en -onderzoek*

Een evaluatiebepaling werd slechts in 10 convenanten – één op de vier – aangetroffen.

Van de 28 convenanten die ondertekend waren voor 1 januari 1993, bleek in drie gevallen een evaluatierapport te zijn opgesteld. Slechts voor één convenant was een evaluatierapport beschikbaar dat voldeed aan de door de Rekenkamer gestelde minimale eisen. Het betreft de Overeenkomst inzake het arbeidsvoorzieningenbeleid, het werkgelegenheidsbeleid en het opleidingsbeleid in de intramurale gezondheidszorg (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport).<sup>24</sup> 480

**Tabel A. Oordeel over de totstandkomingsfase**

Nummer convenant	Naam convenant	Onderbouwing keuze convenant	Advies juridische afdeling	Toepassing model of richtlijn	Oordeel
08-08	Vrouwenvakscholen	-	±	-	onvoldoende
08-22	Universitaire Leraren Opleidingen	+	±	-	matig
11-28	Groen Label	-	+	+	matig
11-31	Kunststofafval indus- trie	++	±	+	voldoende
11-33	Intentieverklaring Uit- voering Milieubeleid Zuivelindustrie	+	+	+	voldoende
11-51	ROM-project Rijnmond	-	±	+	matig
12-19	Tandartsenconvenant	++	+	- <sup>1</sup>	voldoende
12-22	Protocol ter vaststel- ling van de praktijk- richtlijn binnen- tankvaart	-	±	- <sup>1</sup>	onvoldoende
13-07	Tropisch hout	-	+	+	matig
13-54	IMPULS-programma Transport en Logistiek	-	±	+	matig
13-64	Meerjarenafpraak Zonneboilers	+	+	+	voldoende
14-06	Bloemdijken Zak van Zuid-Beveland	+	+	-	voldoende
14-07	Samenwerkings- project Natuur- beleidsplan	-	-	-	onvoldoende
15-06	Verbetering arbeids- omstandigheden agra- rische sectoren	+	+	+	voldoende
16-02	Videoconvenant	++	±	+	voldoende
16-21	Beleidskader Arbeids- markt Zorgsector (BAZ)	-	-	-	onvoldoende

<sup>1</sup> Modelconvenanten werden niet als uitgangspunt genomen. De door de secretaris-generaal uitgevaardigde richtlijnen voor het gebruik van convenanten waren ten tijde van de ondertekening van dit convenant nog niet van kracht.

**Tabel B. Nakoming verplichtingen en intenties, realisatie planning, inzicht in doelbereiking en de bijdrage van de in gang gezette activiteiten aan de doelbereiking**

Nummer convenant	Naam convenant	Uitvoering verplichtingen of intenties overheid	Uitvoering verplichtingen of intenties maatschappelijke organisatie	Realisatie planning	Inzicht in doelbereiking	Bijdrage activiteiten aan doelbereiking
11-28	Groen Label	+	+	?	±	-
11-31	Kunststofafval industrie	+	-	±	±	-
11-51	ROM-project Rijnmond	+	+	-	-	?
12-19	Tandartsenconvenant	+	+	+	+	+
12-22	Protocol ter vaststelling van de praktijkrichtlijn binnentankvaart	?	?	?	-	?
13-54	IMPULS-programma Transport en Logistiek	<sup>1</sup>	<sup>1</sup>	-	<sup>1</sup>	<sup>1</sup>
13-07	Tropisch hout	±	±	-	+	-
16-02	Videoconvenant	+	+	?	±	±
16-21	Beleidskader Arbeidsmarkt Zorgsector (BAZ)	±	+	?	+	-

<sup>1</sup> Vanwege de vertraging in de uitvoering kunnen nog geen uitspraken over deze aspecten worden gedaan.