**Wet open overheid - Informatiecategorie Convenanten**

Artikel 3.3, tweede lid, f. convenanten

1. **Samenvatting**

* **Zie stroomschema (bijlage)**

1. **Wet open overheid**

*‘Behoudens voor zover de artikelen 5.1, eerste, tweede en vijfde lid, en 5.2 van de Woo daaraan in de weg staan, maakt het bestuursorgaan voorts uit eigen beweging openbaar: convenanten (artikel 3.3, tweede lid, onderdeel f Woo).’*

**Wat moet onder ‘convenant’ worden verstaan?**

Met een convenant wordt gedoeld op een convenant in de zin van de Vaststellingsregeling Aanwijzingen voor convenanten 2003.

Onder convenant wordt in deze aanwijzingen verstaan:

1. een schriftelijke en door partijen ondertekende afspraak of een samenstel van zulke afspraken, hoe ook genoemd,
2. van een bestuursorgaan met één of meer wederpartijen,
3. die betrekking of mede betrekking heeft op de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden,
4. of anderszins gericht of mede gericht is op het voorbereiden dan wel realiseren van rijksoverheidsbeleid.

Omdat de reikwijdte van de Woo verder strekt dan enkel de centrale overheid moet deze definitie gelezen worden als:

* een schriftelijke en door partijen ondertekende afspraak of een samenstel van zulke afspraken, hoe ook genoemd,
* van een bestuursorgaan met één of meer wederpartijen,
* die betrekking of mede betrekking heeft op de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden,
* of anderszins gericht of mede gericht is op het voorbereiden dan wel realiseren van overheidsbeleid.

Een stuk dat niet aan alle criteria van deze definitie voldoet is geen convenant in de zin van de Woo, ook al staat er convenant boven het document. Niet alles wat in de praktijk een convenant wordt genoemd voldoet aan deze definitie. Namens de overheid kan een bestuursorgaan partij zijn, maar dit kan ook de rechtspersoon waarvan een bestuursorgaan onderdeel uitmaakt zijn.

Een brancheorganisatie, maar ook een individueel bedrijf kan partij zijn in een convenant. De inhoud van de regels in het convenant worden bepaald door de overheid en de wederpartij gezamenlijk. De overheid is derhalve partij, terwijl dat bij gedragscodes niet zo hoeft te zijn. In ruil voor naleving van de regels door bijvoorbeeld een private partij, bevat het convenant vaak een toezegging met betrekking tot het gebruik van publieke bevoegdheden.

[Convenant | Kenniscentrum voor beleid en regelgeving (kcbr.nl)](https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving/index-beleidsinstrumenten/convenant#:~:text=Bij%20een%20convenant%20maakt%20de,meer%20gelijkwaardige%20verhoudingen%20tot%20afspraken.)

Het Kenniscentrum voor beleid en regelgeving geeft aan dat convenanten schriftelijke afspraken vastleggen over het leveren van prestaties. Door een convenant in te zetten, wordt in samenwerking met andere partijen een probleem aangepakt. Beide partijen hebben een gelijkwaardige positie. Door het aangaan van een convenant, probeert de overheid het initiatief voor het oplossen van het probleem bij de verantwoordelijke partijen te leggen. De betrokkenheid van de partijen wordt gewaarborgd door het vrijwillige karakter van het afsluiten van een convenant en door het voeren van overleg over het leveren van de prestaties.

**Soorten convenanten**

De Algemene Rekenkamer maakt onderscheid tussen 4 typen convenanten, waarbij convenanten meerdere van deze typen in zich kunnen verenigen:

* Overbruggingsconvenanten dienen ter opvulling van een regelgevingshiaat en worden gesloten in afwachting van nieuwe regelgeving. Met hun inhoud is niet direct beoogd die nieuwe regels alvast vorm te geven. Ze repareren tijdelijk de reeds bestaande regels. Overbruggingsconvenanten dragen derhalve een voorlopig karakter.
* Vooruitlopende convenanten zeggen toe tot regelgeving te komen. De inhoud van de regelgeving kan in het convenant verder worden aangegeven. Het convenant anticipeert, 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 en hebben de strekking nadere regelgeving overbodig te maken. Daarom treden zij meestal in de plaats van lagere regelgeving en vullen/scherpen hogere regelgeving aan. Het treedt in veel gevallen in de plaats van uitvoeringsvoorschriften, die krachtens de wet kunnen, maar niet behoeven te worden vastgesteld. Het uitvaardigen van nadere regelgeving kan in zulke gevallen als stok achter de deur dienen. De wet schept het kader waarbinnen de uitvoering met behulp van convenanten plaatst kan vinden.
* Zelfstandige convenanten hebben geen in wetgeving neergelegde beleidslijnen aan zich ten grondslag liggen. Deze convenanten hebben de strekking regelgeving overbodig te maken. Zij zijn niet aan hogere regelgeving gerelateerd.

Inhoudelijk kunnen 2 soorten convenanten worden onderscheiden:

* Beleidsinhoudelijke convenanten, bijvoorbeeld gericht op het terugdringen van afvalstromen en energiegebruik
  + Hierbij zijn duidelijke afspraken over de handhaving van belang.
* Procedureel-organisatorische convenanten, bijvoorbeeld gericht op het maken van afspraken over de wijze waarop overleg gevoerd zal gaan worden of over de overdracht van bevoegdheden. Deze convenanten beogen primair, of uitsluitend, het instellen, wijzigen of verbeteren van institutionele kaders. Een voorbeeld zijn de bestuursakkoorden van de regering met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).
  + De overheid is vaak zelf vertegenwoordigd in het overlegorgaan waarover in het convenant nadere afspraken worden gemaakt. Uit hoofde van die positie heeft het publieke bestuursorgaan direct zicht op de mate waarin de procedurele of organisatorische afspraken worden nageleefd.

**Grondslag convenanten**

Voor convenanten ontbreekt een expliciete, algemene juridische grondslag. Er is tot op heden door de wetgever geen algemene regeling getroffen waarmee een juridische basis wordt gecreëerd voor overeenkomsten met overheden, naast het privaatrechtelijke overeenkomstenrecht. Dit wordt ook niet meer verwacht. De Aanwijzingen voor convenanten bevatten echter wel voorschriften voor het opstellen van convenanten en zijn een hulpmiddel voor beleids- en wetgevingsambtenaren bij de totstandkoming van convenanten. Zij beogen bij te dragen aan een betere kwaliteit van convenanten en de efficiëntie bij de totstandkoming ervan te bevorderen. De Aanwijzingen hebben betrekking op zowel de procedure die bij de totstandkoming van een convenant gevolgd moet worden als de inhoud van een convenant.

**Gebruik van convenanten**

Convenanten zijn als bestuurlijke instrumenten voor het uitvoeren van overheidsbeleid vooral geschikt als methode om ten aanzien van nieuwe onderwerpen een proces op gang te brengen en te begeleiden, of om gezamenlijk vorm te geven aan het verwerkelijken van doeleinden binnen een al vaststaand wettelijk kader. Hetzelfde geldt voor de situatie waarin vaststaat dat er wetgeving komt, en vooruitlopend daarop reeds resultaten kunnen worden geboekt, of als verwacht wordt dat wetgeving op de duur overbodig zal zijn.

Het convenant biedt een grote mate van vormvrijheid en flexibiliteit ten opzichte van een wettelijke regeling. Nadeel voor de overheid bij het sluiten van een convenant is dat inspanningsverplichtingen lastig gecontroleerd en gehandhaafd kunnen worden. Bovendien vervalt de prikkel na het behalen van het afgesproken doel. In convenanten verklaren partijen vaak alleen dat ze een bepaalde inspanning zullen leveren, een bepaalde zorg op zich zullen nemen of zullen streven naar een bepaalde situatie. Een convenant biedt marktpartijen voordelen, zoals greep op het overheidshandelen en een grotere flexibiliteit van de regelgeving dan wetgeving. Ook kan een convenant een concrete invulling geven aan wettelijke voorschriften.

Het sluiten van een convenant is een beleidsdaad. Indien juist gehanteerd, kunnen convenanten volgens het kabinetsstandpunt goede bestuurlijke instrumenten zijn voor het uitvoeren van overheidsbeleid.

**Wie kunnen een convenant aangaan met een bestuursorgaan:**

* Brancheorganisaties
* Publiekrechtelijke wederpartijen
* Private partijen
  + Bedrijven

**Voorbeelden van convenanten:**

* Afspraken tussen een bestuursorgaan met uitsluitend andere publiekrechtelijke wederpartijen kunnen een convenant zijn.
* Bestuursakkoorden
* Een afspraak van een bestuursorgaan met een brancheorganisatie is een convenant.

**Wat zijn geen convenanten:**

* Afspraken binnen een overheidsorgaan zijn geen convenanten. (want: geen wederpartij)
* Werkinstructies of interbestuurlijke (werk)afspraken over bijvoorbeeld gegevensuitwisselingen (AVG verwerkersafspraken/-overeenkomsten). (want: geen betrekking op uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden ofwel voorbereiding/ realisatie van overheidsbeleid)
* Het gaat evenmin om overeenkomsten die ook tussen burgers onderling kunnen worden gesloten, zoals arbeids-, koop- of huurovereenkomsten
* Een beheersovereenkomst – een overeenkomst die strekt tot behoud en beheer van natuur en landschapswaarden in een bepaald gebied
* Een afspraak tussen een bestuursorgaan en een burger (of bedrijf) over de wijze waarop een geconstateerde overtreding wordt hersteld (en er gedurende die herstelperiode geen sanctie wordt opgelegd) of een andere individuele aangelegenheid is geen convenant.

**Bron:** <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-938466.pdf>, pagina 21

**Bron vanaf soorten convenanten**: Codes en convenanten: (zelf)regulering van studentenmigratie naar Europa (Staat en Recht nr. 20), 2.3.1 Convenanten, mr. A.G.D. Overmars, datum 01-01-2014, zie [Codes en convenanten: (zelf) regulering van studentenmigratie naar Europa (Staat en Recht nr. 20), 2.3.1 Convenanten | Navigator](https://www.navigator.nl/document/idb08296b00f0d4e43b081efb6a91c4e00/codes-en-convenanten-zelf-regulering-van-studentenmigratie-naar-europa-staat-en-recht-nr-20-2-3-1-convenanten?ctx=WKNL_CSL_2033).

*IPO-werkgroep 11 informatiecategorieën – versie 15 februari 2022 CONCEPT*