

# VU Research Portal

## Maatschappelijke organisaties vragen om (informatie over) convenanten

van Ommeren, Frank; de Ru, H.J.

### ***published in***

Nederlands Juristenblad  
1993

[Link to publication in VU Research Portal](#)

### ***citation for published version (APA)***

van Ommeren, F., & de Ru, H. J. (1993). Maatschappelijke organisaties vragen om (informatie over) convenanten. *Nederlands Juristenblad*, 1993(14), 520-521.

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

### **E-mail address:**

[vuresearchportal.ub@vu.nl](mailto:vuresearchportal.ub@vu.nl)

# Maatschappelijke organisaties vragen om (informatie over) convenanten

**1** 'Je opereerde als overheid niet zozeer als regelgever, maar als een van de participanten in een spel', zei oud-minister Gruijters tegen de parlementaire enquêtecommissie bouwsubsidies. Hier leek bevestigd te worden wat velen vermoedden: de overheid daalt af van haar voetstuk en maakt vuile handen in het maatschappelijk leven. De 'hoheitliche' overheid wordt een overheid die bereid is het op een akkoordje te gooien. Vooral bestuursrechtjuristen hebben hier moeite mee. Wat blijft er over van de waarborgen die in het publiekrecht vaak moeizaam tot stand zijn gebracht? Convenanten worden daarom met argwaan bekeken. Risico's zoals willekeur, rechtsongelijkheid, miskenning van de rechten van derden, gebrek aan openbaarheid en schending van het legaliteitsprincipe, waartegen het bestuursrecht de laatste decennia ten strijde trok, lijken terug te keren met het gebruik van convenanten. De praktijk is sterker dan de leer.

2. Het aantal convenanten is de laatste jaren exponentieel toegenomen. Wordt hiermee de normloosheid van de jaren tachtig geïllustreerd? Of is er toch iets mis met het bestuursrecht?

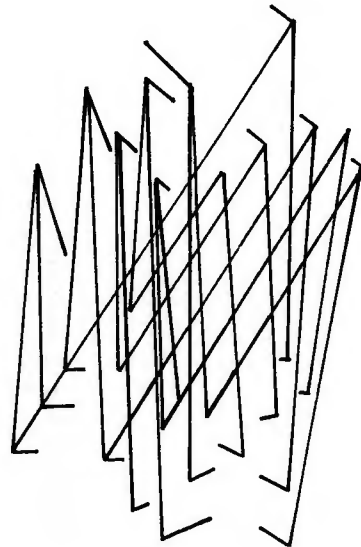
Biedt het inderdaad onvoldoende mogelijkheden voor de overheid om haar beleid vorm te geven?

3. De bestuursrechtelijke gebreken die bij convenanten worden geconstateerd, hebben voor een deel te maken met organisatierechtelijke problemen bij de overheid. Zij zijn echter niet onoverkomelijk. Sommige van deze gebreken zijn zelfs eenvoudig te verhelpen (inlichten Tweede Kamer, publiceren, enz.). Bovendien moet er op gewezen worden, dat er geen sprake van kan zijn dat convenanten wetgeving in formele zin terzijde zouden kunnen zetten. De kracht van convenanten is juist vaak groter naarmate de overheid dwingende (straf)wetgeving achter de hand houdt. Omgekeerd geldt, dat de realisatie van overheidsbeleid met convenanten in aanvulling op wetgeving soms aanmerkelijk kan verbeteren. Het is niet òf wetgeving, òf convenanten, maar vaak beide tegelijk en dan vallen veel van de oorspronkelijke bezwaren tegen convenanten weg.

4. De behoefte aan convenanten is wederzijds. De overheid is steeds minder in staat om eenzijdig haar wil op te leggen. De noodzaak tot overleg neemt toe. Willen normen naleefbaar en handhaafbaar zijn, dan zullen zij in overleg tot stand moeten komen. Betrokkenheid en medeverantwoordelijkheid door middel van overleg

vormen een belangrijke stimulans voor bedrijven om zich aan de norm te houden. 'Commitment' is hier het sleutelwoord.

5. De behoefte aan convenanten heeft nog een andere oorzaak. Uit gesprekken die wij in de kring van het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld voerden, blijkt hoezeer convenanten passen bij de behoefte aan een betrouwbare overheid. Meer betrokkenheid bij het overheidsbeleid aan de private kant leidt tot een toenemend appel op betrouwbaarheid aan overheidszijde. Het geloof in die betrouwbaarheid is nogal eens op de proef gesteld. Bedrijven zijn soms jaar in, jaar uit overspoeld met steeds weer nieuwe overheidsvoorschriften. Zij zien de continuïteit van hun bedrijfsvoering bedreigd. Zij ervaren de toenemende stroom overheidsvoorschriften en de variatie daarin als een bedreiging voor de rechtszekerheid. De overgereguleerde wereld (vgl. sectoren zoals het onderwijs, de woningbouw en de toenemende strook aan technische regels voor veiligheid en milieu enz.) is voor de direct betrokkenen soms niet meer te doorgronden, laat staan aan anderen uit te leggen. Aan het legaliteitsbeginsel mag dan zijn voldaan, in de praktijk zijn rechtsonzekerheid en willekeur troef. Het ideaal van rechtszekerheid door wetgeving is door een overijverige overheid op tal van terreinen in zijn tegendeel verkeerd. Maatschappelijke organisaties vragen om een nieuwe aanpak. Hoe gering hun vertrouwen in de overheid soms is, blijkt wel uit het verzoek in een convenant een bepaling op te



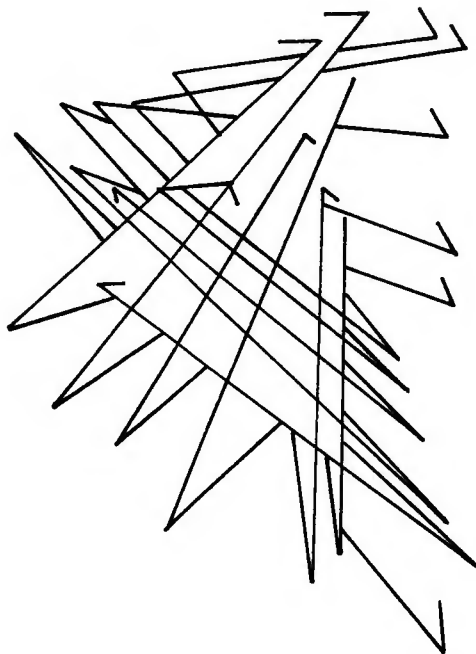
nemen waarin de overheid verklaart zich aan de wet te zullen houden! En juristen maar uitleggen dat zo'n bepaling overbodig is...

6. In het licht van het bovenstaande is het niet verwonderlijk dat bedrijven en andere maatschappelijke organisaties streven naar afspraken met de overheid, vanuit het besef dat de overeenkomst partijen tot wet strekt. Evenmin is het verwonderlijk, dat deze behoefte in de rechtspraktijk in toenemende mate wordt gehonoreerd. Meer dan soms bij de wetgevende en uitvoerende macht het geval is, beseft de rechterlijke macht dat de rechtsstaat niet per definitie een wettenstaat is. Rechters weten zich daarbij gesteund door eeuwenlange ervaring met rechtsnormen en de interpretatie daarvan.

7. Uit de jurisprudentie spreekt in toenemende mate een welwillende houding tegenover convenanten. Convenanten vereisen betrouwbare contractspartners. Daar zit de kneep. Jarenlang heeft de overheid de naam gehad (en dikwijls heeft zij die thans nog) een onbetrouwbare contractspartner te zijn. Zij maakte er een gewoonte van om zich met een beroep op het algemeen belang aan gemaakte afspraken te onttrekken. Hier lijkt zich langzaam maar zeker een wijziging af te tekenen. Met name de rechter is steeds minder bereid het algemeen belang zonder meer als excuus te accepteren. Het is van tweeën één. De overheid kan niet aan de ene kant een contract sluiten en aan de andere kant toch de vrijheid willen behouden haar beleid te wijzigen. Wanneer de overheid niet nakomt, kan dat uitdraaien op een schadevergoeding van vele miljoenen (vgl. HR 10 augustus 1988, NJ 1989, 157). Wanneer beide partijen van de overeenkomst overheidslichaam zijn ligt dat niet plotseling principieel anders (vgl. HR 23 juni 1989, NJ 1991, 673). De wetenschap dat het algemeen belang niet meer een heel gemakkelijke ontsnappingsroute vormt, draagt bij tot de betrouwbaarheid van de overheid als contractspartner en zelfs als behartiger van het algemeen belang.

8. Een overheid die met convenanten werkt is aan het recht gebonden. Zo accepteert de rechter niet zomaar een beroep op het algemeen belang om een wederpartij tegen zijn zin aan een overeenkomst te binden, ook al is het doel waarop het algemeen belang is gericht, op zichzelf te respecteren. Dit speelt met name bij standaardcontracten (vgl. HR 25 april 1986, NJ 1986, 714). Ook convenanten komen in gestandaardiseerde vorm voor. Gesproken wordt dan wel van een modelconvenant. (Modelconvenant sociale vernieuwing, Model-overeenkomst in het kader van de Drank- en Horecawet, gemeentelijk model voor woonruimteverdelingsconvenanten enz.)

9. De behoefte aan afspraken met de overheid manifesteert zich in toenemende mate bij maatschappelijke organisaties. Overheden zien er steeds meer in om aan die behoefte tegemoet te komen. Het dogmatische onderscheid tussen



publiekrecht en privaatrecht, tussen staat en markt, tussen overheid en particulier initiatief mag niet in de weg staan aan behoeften van de praktijk, zolang die aan het recht onderworpen blijven. In concreto blijkt het recht nogal eens zoek te zijn in een oerwoud van sectorregelgeving. Algemene beginselen van bestuursrecht schieten dan tekort. Ernstiger is, dat detailregelgeving in een bepaalde sector niet alleen aan de toepassing van algemene beginselen van bestuursrecht in de weg staat, maar ook die van privaatrecht. Eeuwenlange tradities van belangenafweging en van rechtsvinding worden daarmee terzijde gesteld.

10. Maatschappelijke organisaties spelen steeds meer een belangrijke rol bij de totstandkoming van convenanten. De traditionele benadering van het bestuursrecht, gericht op de rechtsverhouding tussen overheid en individu, schiet tekort. Op verzoek van het Convent van christelijke sociale organisaties wordt aan de Faculteit der rechtsgeleerdheid van de Vrije Universiteit te Amsterdam een onderzoek verricht naar samenwerkingsvormen (convenanten en andere afspraken) tussen overheid en maatschappelijke organisaties. De bedoeling van dit onderzoek is na te gaan of en zoja op welke wijze convenanten meer recht kunnen doen aan de behoeften van overheid en maatschappelijke organisaties aan betrouwbare lange termijn afspraken, dan met het traditionele bestuursrecht mogelijk is. Met het recht in de rug (het BW helpt), hoeven de perspectieven voor convenanten niet slecht te zijn.

*F.J. van Ommeren*

*H.J. de Ru*

(beiden vakgroep staats- en bestuursrecht VU)