



verslag

Werkgroep Convenanten – bijeenkomst 2

Vergaderdatum en -tijd	25 april 2023, 10.00 uur
Vergaderplaats	Digitaal
Aanwezig	Ministerie van Defensie, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (ICO), Nationale Politie, Provincie Limburg, Gemeente Amsterdam, Gemeente Zwolle, RDDI en BZK/PLOOI

RDDI

Contactpersoon

Dienstpostbus Openbaarmaking
RDDI:

OpenbaarmakingRDDI@minocw.nl

Datum
26 april 2023

Nummer
2

1. Opening en mededelingen

- Vanwege de mogelijke openbaarmaking van de verslagen, wordt het voorstelrondje uit het verslag van de eerste bijeenkomst verwijderd.
- Geen opmerkingen over het vorige verslag (eerste bijeenkomst).

2. Twijfelhulp convenanten - concept (bijlage 1, bijlage 2)

- Via scherm delen wordt op een Miro board de Twijfelhulp getoond door adviseur RDDI. De feedback van de deelnemers op de Twijfelhulp kan zo direct worden meegeschreven. De feedbackpunten worden verwerkt in de volgende conceptversie, die we later nogmaals gaan bespreken.
- De Twijfelhulp is hier echt nog een concept, zowel in vormgeving als de tekst. Veel tekst moet ook nog ingevuld worden. Bij het uiteindelijke gebruik van het hulpmiddel zal ook pas echt blijken of deze goed werkt. In de consultatieronde vragen we bestuursorganen dit uit te proberen.
- De Twijfelhulp is bedoeld als simpel stappenplan om te bepalen of een document wel of geen convenant is volgens de Woo. We proberen in dit hulpmiddel te balanceren tussen gebruiksvriendelijkheid en juridische waarborging. In het stappenplan doorloop je een aantal kenmerken. Aan de hand van elk kenmerk kan gecheckt worden of een document wel/niet een convenant kan zijn. Bij elk kenmerk (één per pagina) is er de mogelijkheid om over begrippen verdere uitleg te krijgen (door met de muis over het begrip te bewegen). Bij ieder kenmerk kan je aangeven of jouw document overeenkomt: JA (mogelijk convenant), NEE (geen convenant) of TWIJFEL (naar pagina met voorbeelden die het kenmerk illustreren).
- Voor deze extra uitleg met voorbeelden kunnen we goed gebruikmaken van twijfelgevallen die besproken zijn in deze werkgroep (denk aan de voorbeelden die we vandaag hebben meegenomen – voor zo ver deze openbaar beschikbaar zijn). Voorbeelden zijn vaak erg veelzeggend en verschaffen duidelijkheid.
- De eerste reacties over de Twijfelhulp zijn positief. De opzet is goed. Het kan een bruikbaar hulpmiddel zijn. De kenmerken moeten uiteraard nog wel goed gedefinieerd worden.
- De juiste taal gebruiken is erg belangrijk in de Twijfelhulp. Dit hangt ook af van wie precies de doelgroep is (ambtenaren of breder). In eerste plaats is deze Twijfelhulp bedoeld voor ambtenaren die convenanten openbaar maken. We moeten ook consequent zijn in taalgebruik (niet eerst het ene begrip gebruiken en daarna het andere).

De Twijfelhulp kan eventueel ook bestuursorganen helpen bij het opstellen van een convenant, maar is daar in eerste plaats niet voor bedoeld. Het gaat erom dat

iemand die het document in handen krijgt, op basis van dit stappenplan kan beoordelen: moet deze wel/niet openbaar als convenant.

- Deze Twijfelhulp is bedoel voor alle bestuursorganen (dus niet alleen de Rijksoverheid).

RDDI

Datum

26 april 2023

We gaan nu alle stappen van de twijfelhulp op het Miro board doorlopen om hier feedback op te geven (feedback wordt meegeschreven op Miro Board):

- De Twijfelhulp begint met een **lekendefinitie** (bedoeld voor de niet-juristen). Voor het maken van deze lekendefinitie is gebruik gemaakt van de Aanwijzingen voor convenanten en van verschillende beslisbomen. De definitie in de Aanwijzingen voor convenanten is te juridisch geformuleerd. In de lekendefinitie wordt een poging gedaan deze te versimpelen. O.a. komt er de feedback in de lekendefinitie de term 'samenwerkingsovereenkomst' te formuleren als 'set van afspraken' (evt. met 'schriftelijk vastgelegd' erbij).
- Ook de term 'lekendefinitie' kan beter vervangen worden door een ander woord.
- Uitdaging is dicht bij de definitie in Aanwijzingen voor convenanten te blijven, maar deze wel praktisch te maken voor de niet-jurist.
- Voorbeelden geven van wel/niet convenanten is erg belangrijk om een concreet beeld te schetsen.
- De lekendefinitie is bedoeld als een soort introductie (in de kenmerken in de stappen daarna worden alle aspecten breder uitgewerkt).

Kenmerk 1:

- Nu gaan we alle kenmerken in stappen af.
- Een vraag bij eerste kenmerk is of er bij moet staan dat een convenant juridisch bindend is. Het is de vraag of het in de praktijk afdwingbaar is dat partijen zich aan het convenant houden, bv. een intentieverklaring. De tekst wordt aangepast naar 'bindend'.
- Er kan ook enkel bijgezet worden dat een convenant door alle deelnemende organisaties moet worden ondertekend. Dat is bewijs van instemming door alle partijen.
- Verwarrend is dat niet alle convenanten ondertekend zijn (bijvoorbeeld klimaatakkoord). Dit dient echter wel zo te zijn, dus ondertekening wordt opgenomen als kenmerk. Dit soort uitzonderingen moeten we niet als voorbeelden opnemen, want dit leidt tot verwarring.
- Misschien moet daarom wel ergens in de Twijfelhulp worden opgenomen dat het kan zijn dat een convenant verder aan alle kenmerken voldoet, maar er wel handtekeningen ontbreken (bij de uitzonderingen?).

Kenmerk 2:

- Het tweede kenmerk gaat over welke partijen bij een convenant betrokken moeten zijn.
- Convenanten kunnen niet gesloten worden tussen twee partijen van de centrale overheid (die onderdeel uitmaken van dezelfde rechtspersoon). Dit is de plek om daar uitleg bij te geven. Ook bij de term 'centrale overheid'; het is niet voor iedereen duidelijk wat de centrale overheid is.
- Je zou een tabel op kunnen nemen met voorbeelden van combinaties van partijen (bijv. partij 1 ministerie, partij 2 ook ministerie --> dan geen convenant. Maar 1 gemeente en 1 ministerie wel, etc.). Denk aan bijvoorbeeld 8 van dat soort voorbeelden.
- Er staat hier nu nog niets over bedrijven. Die moeten wellicht ook als voorbeeldpartijen worden genoemd. Net als kennisinstellingen, branche organisaties, ziekenhuizen, en veel ander soort organisaties. Er is een breed scala aan ondertekenaars mogelijk. Goed om daarvan een paar voorbeelden te noemen.

- Het moet wel een rechtspersoon zijn om een convenant af te kunnen sluiten, maar misschien is de term rechtspersoon te juridisch. Ook is de vraag of je hiermee natuurlijke personen niet uitsluit. Daarom wellicht goed om de term rechtspersoon niet te gebruiken (natuurlijke personen en vennootschappen onder firma sluit je dan bijv. uit).

RDDI

Datum

26 april 2023

Kenmerk 3:

- Dit kenmerk gaat over het doel van een convenant.
- Er is twijfel of de term 'wettelijke taak' een goede omschrijving is. 'Overheidstaak' is beter.
- De vraag wordt gesteld of 'middel' de juiste term is (misschien beter 'instrument'). Dit kenmerk moet convenanten onderscheiden van werkafspraken (concrete afspraken over de uitvoering van beleid). Het moet convenanten onderscheiden van puur privaatrechtelijke overeenkomsten (die ook tussen burgers of bedrijven onderling gesloten zouden kunnen worden). Bijvoorbeeld, een koopovereenkomst voor kantoormeubilair is geen convenant, afspraken tussen overheidsorganisaties over maatschappelijk verantwoord inkopen wel. Het valt op dat veel van de twijfelgevallen van convenanten die worden gedeeld onder deze categorie vallen (puur privaatrechtelijke overeenkomsten die door een overheidspartij worden afgesloten, worden regelmatig onterecht gezien als convenant, zoals data-uitwisselingsovereenkomsten). Dit kenmerk moet dus zo geformuleerd worden dat deze eruit gefilterd worden. Dat kan in de toelichting bij de begrippen of bij de Twijfelknop. Misschien is het hier ook slim weer een aantal veelzeggende voorbeelden te noemen.
- Je merkt dat je bij dit kenmerk terecht komt in een grijs gebied van wel/niet convenant. Deze Twijfelhulp gaat hier wel bij helpen, maar uiteindelijk houd je een grijs gebied met twijfelgevallen. Bijvoorbeeld een privaatrechtelijke overeenkomst met een klein onderdeel dat betrekking heeft op het realiseren van een beleidsdoel. Of één zin die naar een beleidsdoel verwijst.
Wellicht kan hier gekeken worden naar het nut voor de burger van publicatie. Voor de overzichtelijkheid van de Woo-index is het echter wel van belang dat er geen niet-convenanten als convenant worden gepubliceerd. Deze moeten dus wel gepubliceerd worden onder de juiste noemer (op grond van artikel 3.1 Woo, en noem ze bijv. werkafspraken).
- De Twijfelhulp is nu erg geformuleerd vanuit het perspectief van de overheid, maar let op: het zijn ook vaak initiatieven uit de samenleving die tot een convenant leiden.

Terug naar **lekendefinitie** (nadat we alle kenmerken hebben doorlopen):

- Korte zin is voldoende (want de aspecten worden toch verder uitgewerkt in de kenmerken daarna). Voorbeelden gaan daarbij veel bijdragen.
- Voeg wel nog toe: 'met andere partijen'.
- Al met al handig instrument

3. Doornemen voorbeeldconvenanten (huiswerk)

- Rondje langs de voorbeelden van convenanten die de deelnemers hebben meegenomen + plaatsing van de voorbeelden in de Twijfelhulp
- De convenanten zijn in vertrouwelijkheid met elkaar gedeeld. Het is nog niet de bedoeling ze openbaar te maken.
- We bespreken een twijfelgeval convenant vanuit ministerie Defensie (met een ziekenhuis). We laten de Twijfelhulp erop los. Het lijkt uiteindelijk meer een dienstverlenersovereenkomst (of privaatrechtelijke overeenkomst). Uitwisseling van artsen kan ook door private partijen

worden vastgelegd. Misschien is deze wel gesloten ter ondersteuning van een overheidstaak, maar het blijft dan een dienstverlenersovereenkomst, geen convenant. Denk bijvoorbeeld aan een koopovereenkomst. Deze kan ook gesloten worden ter ondersteuning van een overheidstaak, maar blijft een koopovereenkomst, geen convenant. Dit is wel een lastig geval om als niet-jurist goed te beoordelen. Er ontstaat ook discussie of een koopovereenkomst standaard geen convenant kan zijn (bv. opkoop grond in het kader van stikstofbeleid). We komen hier niet helemaal sluitend uit. Omwille van de tijd gaan we naar de volgende.

- Volgende twijfelgeval convenant is gesloten rondom 4/5 mei herdenking tussen Nationaal Comité 4 en 5 mei en ministerie van Defensie. Neiging naar geen convenant (maar dienstverlenersovereenkomst).
- Je ziet in deze discussies hoeveel gevolgen het heeft of iets wel/niet convenant wordt genoemd. Ook zie je hoeveel ruimte voor interpretatie er is bij vergelijking Woo (Memorie van toelichting) en Aanwijzingen voor convenanten.
- Volgende twijfelgeval convenant is van gemeente Amsterdam (met Politie). Deze is gepubliceerd als convenant. Het is echter een data-leveringsovereenkomst tussen gemeente en politie.
Door welk kenmerk valt deze buiten de convenanten: Er wordt niet een specifiek beleidsdoel beoogd. Voor de politie is het duidelijk (niet publiceren, puur informatiedeling). Voor gemeente iets ingewikkelder, omdat er wel wordt verwezen naar een wettelijke taak.
- Het is belangrijk in het begin van het proces van opstellen convenant al stil te staan bij afstemming openbaarmaking (bij betrokkenheid meerdere overheidsorganisaties). Dit kan bijvoorbeeld al in het convenant worden geformuleerd. Voor convenanten die doorlopend verlengd worden moet je uiteraard wel nog met terugwerkende kracht met partijen in gesprek over openbaarmaking.
- Deze twijfelgevallen samen bespreken wordt als waardevol ervaren. De feedback wordt allemaal meegenomen. We zullen het in toekomstige bijeenkomsten nog meer over voorbeelden hebben. We noteren daarbij dat het belangrijk is deze voorbeelden vooraf met elkaar te delen zodat iedereen hier vooraf naar kan kijken.

RDDI

Datum

26 april 2023

4. Conclusies en vooruitblik volgende bijeenkomst

- Het agendapunt over het prioriteren van de punten op de voorraad agenda: omwille van de tijd doen we dit via een schriftelijke ronde.
- Extra huiswerk: kijk naar de voorraadagenda. Noteer de drie belangrijkste onderwerpen die jij vindt dat we moeten gaan behandelen.
- De deelnemers die voor deze bijeenkomst nog geen voorbeeld hebben ingebracht, doen dit wel voor de volgende keer.
- Nogmaals: de voorbeelden die worden gedeeld binnen deze werkgroep moeten als vertrouwelijk worden beschouwd.
- De volgende bijeenkomst (van 2 uur) wordt gepland rond de derde week mei.
- We kijken in hoeverre we al iets van de Twijfelhulp kunnen delen met de meelesgroep, zodat we daar ook feedback kunnen ophalen (en mogelijk ook via KIA-platform, waar breder uit allerlei overheden mensen kunnen meekijken). Hoe meer feedback vooraf, hoe beter.

WVTTK en afsluiting