

Bijlage 2 – Inventarislijst

Nr.	Naam	Beoordeling	Woo
1	Mailwisseling 30-11-2021 met visie op uitleg eenheid van kabinetsbeleid.pdf	Deels openbaar	5.1.2.e
2	Mailwisseling 18-01-2022 met visie op eenheid van kabinetsbeleid.pdf	Deels openbaar	5.1.2.e
3	Mailwisseling 02-06-2023 en 03-06-2023 met Gecoördineerde reactie op vragen Volkskrant.pdf	Niet openbaar	5.1.2.e, 5.2.1, 5.1.2.i (concept)
4	Aanbiedingsmail 13 juni 2022 met QandA zienswijze Wim Voermans op eenheid van kabinetsbeleid.pdf	Deels openbaar	5.1.2.e
5	QandA Zienswijze Wim Voermans op eenheid van kabinetsbeleid.docx (bijlage doc 4)	Niet openbaar	5.1.2.i, 5.2.1
6	Mailwisseling 21-09-2022 met visie op Eenheid van kabinetsbeleid.pdf	Deels openbaar	5.1.2.e, 5.2.1, 5.1.2.i (concept)
7	Aanbiedingsformulier 27-01-2022 met Notitie IOWJZ over eenheid van kabinetsbeleid	Deels openbaar	5.1.2.e, 5.1.2.i, 5.2.1 (concept, definitieve versie reeds openbaar op rijksoverheid.nl)
8	Notitie Eenheid van kabinetsbeleid besproken in klankbordgroep openbaarheid 07-12-21	Niet openbaar	5.1.2.i, 5.2.1 (concept, definitieve versie openbaar op rijksoverheid.nl)

From: "512e"
Sent: Tue, 30 Nov 2021 16:13:09 +0100
To: "512e" <512e@minbzk.nl>; "512e" <512e@minbzk.nl>;
 "512e" <512e@minbzk.nl>; "512e" <512e@minbzk.nl>; "512e"
 <512e@minbzk.nl>; "512e" <512e@minbzk.nl>; "512e"
 <512e@minbzk.nl>; "512e" <512e@rijksoverheid.nl>
Subject: eenheid van kabinetsbeleid

Hallo 512e

Dank hiervoor, graag nog even de volgende 2 opmerkingen:

- 1) Het stuk heeft als uitgangspunt dat 'het openbaar maken van tegengestelde of afwijkende opvattingen van bewindspersonen, de eenheid van het kabinetsbeleid schaadt. Ik vraag me af of dat niet een te beperkte uitleg is? M.i. ziet het hierbedoelde belang namelijk niet zozeer – of in ieder geval niet enkel – op afwijkende of tegengestelde maar op het algemene principe dat bewindspersonen in alle vrijheid onbelemmerd met elkaar kunnen spreken. Zie in dit kader bijvoorbeeld de Wob-uitspraken over MH-17: (ECLI:NL:RVS:2017:2883 en ECLI:NL:RVS:2019:100), meer specifiek rov 11:

'De minister heeft terecht gewezen op het belang dat toekomt aan artikel 26 van het reglement van orde voor de ministerraad en de toelichting op deze bepaling, mede in het licht van de eenheid van het algemeen regeringsbeleid als bedoeld in artikel 45, derde lid, van de Grondwet. Hierbij is van betekenis dat de overheid er groot belang bij heeft dat deelnemers aan de ministerraad onbelemmerd met elkaar kunnen spreken over, in dit geval, de ramp met vlucht MH17. Daarvoor is noodzakelijk dat hetgeen in de vergaderingen is besproken vertrouwelijk blijft, zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 25 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2883.

De Afdeling volgt de minister dan ook in zijn standpunt dat openbaarmaking van de geobjectiveerde verslagen van de ministerraad er toe leidt dat het goed functioneren van de ministerraad in het gedrang komt. Het is aannemelijk dat openbaarmaking ertoe leidt dat deelnemers aan de ministerraad in de toekomst terughoudender zullen zijn met hetgeen zij in die vergaderingen bespreken. De overheid heeft er belang bij dat de deelnemers aan de ministerraad vrijelijk en in vertrouwen kunnen spreken en vrijelijk kunnen bepalen wat zij aan de orde stellen. Dit belang zou door openbaarmaking onevenredig worden benadeeld. Dat het in dit geval gaat om verslagen die worden aangeduid als "geobjectiveerde verslagen" maakt het voorgaande niet anders, omdat ook deze verslagen gedetailleerd inzicht verschaffen in hetgeen in de ministerraad is besproken. Er bestaat geen aanleiding ten aanzien van de laatste zin van het verslag een andere benadering te volgen.

Gegeven het geldende geheimhoudingsregime, de opdracht om de eenheid van het regeringsbeleid te bevorderen en de gevoelige aard van de onderwerpen die binnen de ministerraad worden besproken, heeft de minister ten aanzien van de volledige verslagen het belang om onevenredige benadeling te voorkomen dan ook zwaarder mogen laten wegen dan het belang dat is gemoeid met openbaarmaking'.

Een ander uitleg zou ook met zich brengen dat MR-notulen waarbij de ministers het allemaal met elkaar eens zijn, wel openbaar gemaakt kunnen worden?

- 2) Een extra argument om voor de beperkte uitleg te pleiten, is dat een ruime toepassing een 'uithollend effect' heeft waardoor je het niet meer kan gebruiken in die gevallen wanneer je met een expliciet beroep op het belang van de Staat, daadwerkelijk de eenheid moet bewaren.

Groet,

Van: 512e <512e@minbzk.nl>

Verzonden: dinsdag 30 november 2021 13:00

Aan: 512e <512e@minbzk.nl>; 512e <512e@minbzk.nl>; 512e

<512e@minbzk.nl>; 512e <512e@minbzk.nl>; 512e

<512e@minbzk.nl>; 512e <512e@minbzk.nl>; 512e

<512e@minbzk.nl>; 512e <512e@rijksoverheid.nl>

Onderwerp: eenheid van kabinetsbeleid

Collega's,

In het IOWJZ van 25 november is afgesproken het thema 'eenheid van kabinetsbeleid' te behandelen in de stuurgroep openbaarheid, die voor 7 december gepland staat. Bijgevoegd concept-bespreekstuk heb ik daarvoor opgesteld, waarin inhoudelijk zo nauw mogelijk wordt aangesloten bij de nota over eenheid van kabinetsbeleid waar de minister recent haar akkoord op heeft gegeven (ter info ook bij deze mail gevoegd).

Mocht je bij dit bespreekstuk nog opmerkingen hebben, dan ontvang ik die graag **uiterlijk woensdag 12:00**. Dan kan ik die verwerken, waarna 5.12.e nog de gelegenheid kan krijgen om mee te lezen op de finale versie voor verzending aan de leden van de stuurgroep. Excuus voor de korte deadline, er is weinig tijd. En zoals gezegd: inhoudelijk sluit het aan bij de nota aan de minister, dus als het goed is staat er weinig nieuws in.

Groet, 5.12.e

5.12.e 5.12.e 5.12.e

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving

Turfmarkt 147 | Den Haag

Postbus 20011 | 2500EA | Den Haag

Tel: 5.12.e

5.12.e @minbzk.nl

Docnr2

From: "5.1.2e"
Sent: Tue, 18 Jan 2022 17:52:33 +0100
To: "5.1.2e" <5.1.2e@minbzk.nl>
Cc: "5.1.2e" <5.1.2e@minbzk.nl>; "5.1.2e" <5.1.2e@rijksoverheid.nl>
Subject: RE: eenheid van kabinetsbeleid

Klopt!

Van: 5.1.2e <5.1.2e@minbzk.nl>
Verzonden: dinsdag 18 januari 2022 17:13
Aan: 5.1.2e <5.1.2e@minbzk.nl>
CC: 5.1.2e <5.1.2e@minbzk.nl>; 5.1.2e <5.1.2e@rijksoverheid.nl>
Onderwerp: RE: eenheid van kabinetsbeleid

Dank 5.1.2e! Dan maak ik daaruit op dat de lijn is dat we de visies van individuele bewindspersonen niet openbaar maken (ongeacht of die in lijn zijn met bijv. openbare kamerbrief)?

Groeten,

5.1.2e

Van: 5.1.2e <5.1.2e@minbzk.nl>
Verzonden: dinsdag 18 januari 2022 17:03
Aan: 5.1.2e <5.1.2e@minbzk.nl>
CC: 5.1.2e <5.1.2e@minbzk.nl>; 5.1.2e <5.1.2e@rijksoverheid.nl>
Onderwerp: eenheid van kabinetsbeleid

Hallo 5.1.2e

Zie hierbij de relevante passage uit de artikel 68 beleidslijn:

Beslisnota's waarin aan een bewindspersoon wordt voorgesteld over te gaan tot agendering in een van deze gremia komen daarentegen in beginsel wel voor openbaarmaking in aanmerking, evenals documenten die op de agenda hiervan hebben gestaan. In beginsel geldt dat het openbaar maken van een beslisnota waaruit een verschil van opvatting blijkt tussen ministeries op ambtelijk niveau de eenheid van het kabinetsbeleid niet aantast. Die eenheid is pas in het geding indien opvattingen binnen het kabinet zelf – van bewindspersonen – openbaar worden. Indien uit de formulering van een bepaalde passage niet expliciet blijkt of daarmee een ambtelijk standpunt of een standpunt van een bewindspersoon wordt weergegeven, wordt aangenomen dat het een ambtelijk standpunt betreft.

Hieruit volgt dus dat de door jouw benoemde nota's niet integraal kunnen worden geweigerd maar op hun eigen merites beoordeeld zullen moeten worden.

Met vriendelijke groet,

5.1.2e

5.1.2e afdeling juridisch advies
Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
T 5.1.2e
Bgg 5.1.2e

.....
Turfmarkt 147 | 2511 DP | Den Haag

Postbus 20011 | 2500 EA | Den Haag

Docnr4

From: "5.12e"
Sent: Mon, 13 Jun 2022 14:34:32 +0100
To: "5.12e" <5.12e@minbzk.nl>; "5.12e"
<5.12e@minbzk.nl>; "5.12e" <5.12e@minbzk.nl>; "5.12e"
<5.12e@minbzk.nl>
Cc: "5.12e" <5.12e@minbzk.nl>
Subject: QandA Zienswijze Wim Voermans op eenheid van kabinetsbeleid
Attachments: QandA Zienswijze Wim Voermans op eenheid van kabinetsbeleid.docx
Importance: High

Beste allen,

Zie hierbij alvast een QandA over de visie van Voermans tbv het rondetafelgesprek morgen met de kamer en het debat met de minister woensdag.

Ik ga ondertussen nog even verder aan een factsheet voor de minister voor aanstaande woensdag waar ik het een en ander nog even uitdiep, waaronder bijvoorbeeld waar Voermans ingaat op artikel 26a EvORM.

Ik hoor graag, dank alvast!

Groet,

5.12e

Docnr6

From: "5.1.2.e"
Sent: Wed, 21 Sep 2022 14:38:37 +0100
To: "5.1.2.e" <5.1.2.e@minbzk.nl>; "5.1.2.e"
<5.1.2.e@minbzk.nl>
Cc: "5.1.2.e" <5.1.2.e@minbzk.nl>
Subject: Eenheid van kabinetsbeleid

Hallo 5.1.2.e

(@5.1.2.e jij nog aanvullingen?)

Hierbij de gevraagde input:

- Centraal is de vraag hoe er Rijksbreed wordt omgegaan met de uitzonderingsgrond 'eenheid van kabinetsbeleid' in relatie tot onderlinge chatberichten tussen bewindspersonen
- Het is staande Woo- (en artikel 68 GW)praktijk dat waar bewindspersonen op inhoud met elkaar overleggen, dit niet openbaar wordt gemaakt onder de noemer 'eenheid van kabinetsbeleid'. Ongeacht de vorm waarbinnen dit overleg plaatsvindt. Dit kan in de structuur van de MR maar dus ook eventueel via de chat
- Niet de vorm is immers bepalend maar de inhoud. Hierover is rijksbreed consensus (zie daartoe ook hieronder de diverse aangehaalde rijksbrede afspraken)

• 5.2.1, 5.1.2.i

- (Nb: er is wel al vaste rechtspraak tav het niet openbaar maken van de MR-notulen op deze grond maar nog niet tav chatberichten)

• 5.2.1, 5.1.2.i

Zie hieronder de desbetreffende passages in de diverse interdepartementaal afgestemde stukken over de toepassing van de weigeringsgrond 'eenheid van kabinetsbeleid' in de Woo en artikel 68 Gw:

- In de **Rijksbrede Woo-instructie (afgesteld in het SGO)** is hier vrij summier over opgenomen dat het goed functioneren van de ministerraad (of een ministeriele commissie), reden kan zijn om informatie niet openbaar te maken onder de uitzonderingsgrond 'het goed functioneren van de Staat'.
- Deze rijksbrede lijn is nader uitgebreid uitgewerkt in het **standaard Woo-besluit (afgesteld via de juridische kolom)**. Daartoe is het volgende opgenomen onder de uitzonderingsgrond 'het goed functioneren van de Staat':

*Wanneer de ministerraad een besluit neemt, geldt dat besluit vanaf dat moment als regeringsbeleid. Het kabinet spreekt met één mond. Het openbaar maken van de opvattingen van individuele bewindspersonen, kan de eenheid van dit beleid in gevaar brengen. **Het is belangrijk dat bewindspersonen vrij met elkaar kunnen spreken.** Met het oog op een goed bestuur is het ongewenst dat bewindspersonen tegen elkaar uit kunnen worden gespeeld als hun afwijkende opvattingen openbaar worden. **Om deze reden wordt informatie over de opvattingen van individuele bewindspersonen binnen het kabinet niet openbaar. Notulen van de (Rijks)ministerraad, onderraden, ministeriële commissies en overleggen tussen bewindspersonen worden in het geheel niet openbaar worden gemaakt met een beroep op de eenheid van regeringsbeleid.** Voor andere documenten geldt dat per passage moet worden beoordeeld of de eenheid van regeringsbeleid in het geding is. Het betreft hier documenten over <nader motiveren>. Openbaarmaking van (passages uit) deze documenten acht ik schadelijk voor het goed functioneren van de*

Staat. Ik maak deze informatie dan ook niet openbaar. Op (een deel van) dezelfde geweigerde informatie is ook het bepaalde in artikel 5.2, eerste lid, van de Woo van toepassing. Zie daartoe hieronder in het besluit.

- Dit is in lijn met de Rijksbrede Beleidslijn actieve openbaarmaking nota's (afgesteld in het SGO en met akkoord van de MR de meest recente versie op 13 juni 2022 toegezonden aan de Kamer) alwaar hiertoe het volgende is opgenomen:

'Uit artikel 45, derde lid, van de Grondwet volgt dat de ministerraad de eenheid van het kabinetsbeleid bevordert. Het openbaar maken van de opvattingen van ministers, kan de eenheid van het kabinetsbeleid in gevaar brengen. Ministers zouden daardoor tegen elkaar uit kunnen worden gespeeld. Als hun afwijkende opvatting openbaar wordt, kunnen zij daarmee worden geconfronteerd. Met het oog op goed bestuur is dit problematisch. Dit geldt met name voor een effectieve uitvoering van het beleid en de samenwerking binnen het kabinet. Voor het parlement wordt het ook diffuus en moeilijk te achterhalen wat precies het kabinetsstandpunt is als naar buiten komt dat ministers van opvatting verschillen. Controle is dan niet goed mogelijk: want wie kan nu op welk standpunt worden aangesproken? En voor de uitvoering doemt de vraag op: Wat is nu precies het beleid? Aantasting van de eenheid van het kabinetsbeleid is daarom in het algemeen in strijd met het belang van de staat. Om deze reden wordt informatie over de opvattingen binnen het kabinet niet openbaar, bijvoorbeeld wanneer deze in een beslisnota naar voren komen. Voor notulen van de (Rijks)ministerraad, onderraden, ministeriële commissies en overleggen tussen bewindspersonen geldt dat zij met een beroep op de eenheid van het kabinetsbeleid in het geheel niet openbaar worden gemaakt, waarbij meeweegt dat bewindspersonen in vrijheid onbelemmerd met elkaar moeten kunnen spreken. Deze lijn strekt zich ook uit tot passages in beslisnota's waarin verslag wordt gedaan van de bespreking in voornoemde overleggen. Ingevolge de maatregelen die het kabinet heeft aangekondigd naar aanleiding van de POK, worden wel geannoteerde besluitenlijsten van de ministerraad openbaar gemaakt.⁸ Beslisnota's waarin aan een bewindspersoon wordt voorgesteld over te gaan tot agendering in een van deze gremia komen daarentegen in beginsel wel voor openbaarmaking in aanmerking, evenals documenten die op de agenda hiervan hebben gestaan en de ambtelijke advisering ten behoeve van deze overleggen. In beginsel geldt dat het openbaar maken van een beslisnota waaruit een verschil van opvatting blijkt tussen ministeries op ambtelijk niveau de eenheid van het kabinetsbeleid niet aantast. Die eenheid is pas in het geding indien opvattingen binnen het kabinet zelf – van bewindspersonen – openbaar worden. Indien uit de formulering van een bepaalde passage niet expliciet blijkt of daarmee een ambtelijk standpunt of een standpunt van een bewindspersoon wordt weergegeven, wordt aangenomen dat het een ambtelijk standpunt betreft. Zoals voor alle toepassingen van het begrip belang van de staat geldt, kan de afweging in individuele gevallen tot een andere uitkomst leiden dan hiervoor omschreven. Dat kan leiden tot de conclusie dat het belang van de staat zich in een bijzonder geval toch niet verzet tegen verstrekking van informatie waaruit een verschil van opvatting tussen bewindspersonen blijkt. Ook is denkbaar dat een formulering die een verschil van opvatting op ambtelijk niveau beschrijft toch raakt aan de eenheid van het kabinetsbeleid, bijvoorbeeld indien er sprake is van nauwe verwevenheid tussen politieke en ambtelijke/departementale standpunten'.

Met vriendelijke groet,

5.12a

5.12a afdeling juridisch advies
Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

T 5.12a

Bgg 5.12a

Turfmarkt 147 | 2511 DP | Den Haag
Postbus 20011 | 2500 EA | Den Haag

Aanbiedingsformulier IOWJZ 27-01-2022		Contactpersoon: 5.1.2.e Directie: BZK/CZW
Document(en)	Notitie over eenheid van kabinetsbeleid	
Behorend bij agendapunt	5	
Aanbieder	5.1.2.e (BZK)	
Korte samenvatting inhoud		
Verzoek aan IOWJZ	Het IOWJZ wordt gevraagd de uitleg van 'eenheid van kabinetsbeleid' te bespreken aan de hand van het tekstvoorstel dat BZK daarvoor in de geagendeerde notitie doet, aan de hand van de vier bespreekpunten die in de notitie zijn opgenomen.	
Afstemming	Het onderwerp is kort aan de orde geweest in de stuurgroep openbaarheid van 7 december jl.	
Vervolgproces	Vervolgproces mede afhankelijk van de bespreking in het IOWJZ. BZK zal in ieder geval begin 2022 een voorstel moeten doen voor een nieuwe versie van de Beleidslijn actieve openbaarmaking nota's, waarin ook een (vernieuwde) passage over eenheid van kabinetsbeleid wordt opgenomen.	
Aanwezig voor toelichting	5.1.2.e (BZK/CZW)	
Eventuele aanvullende opmerkingen		

Eenheid van kabinetsbeleid: besprekstuk t.b.v. IOWJZ 16/12/2021

Inleiding

Het beschermen van de 'eenheid van het kabinetsbeleid' kan, als deelaspect van het belang van de staat, bij zowel passieve als actieve verstrekking van informatie aan het parlement een geldige reden zijn om bepaalde informatie niet te verstrekken. De ervaringen met de toepassing van de Beleidslijn actieve openbaarmaking nota's sinds 1 juli 2021 leiden tot de conclusie dat de precieze invulling van dit criterium interdepartementale bespreking behoeft, mede ten behoeve van de volgende versie van de beleidslijn. Bijlage I bevat een tekstvoorstel voor een nieuwe passage over eenheid van kabinetsbeleid, die uiteindelijk een plaats zou kunnen krijgen in de aankomende nieuwe versie van voornoemde beleidslijn. Bijlage II bevat enige achtergrondinformatie over eenheid van kabinetsbeleid en de overwegingen van BZK daarbij.

Bespreking in stuurgroep openbaarheid 7/12

Naar aanleiding van de bespreking van een eerdere versie van deze notitie in de stuurgroep openbaarheid zijn enkele wijzigingen aangebracht in het tekstvoorstel in bijlage I. 5.1.2.i, 5.2.1

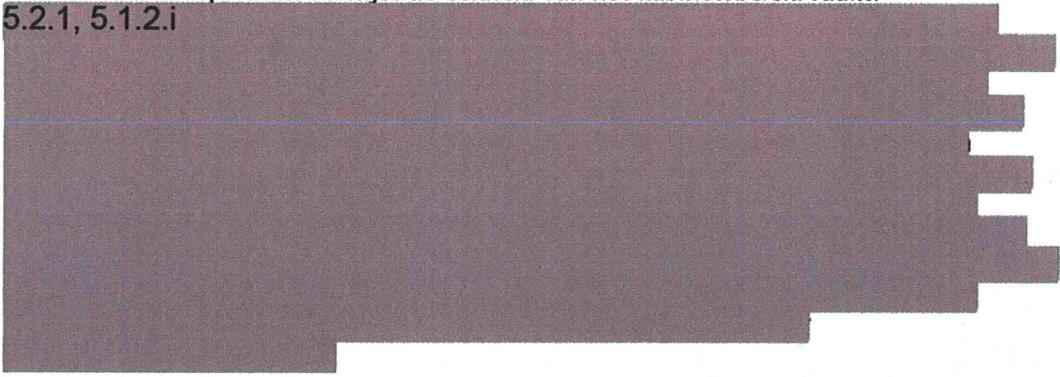


Bespreekpunten

1. Openbaarmaking van verschillen van opvatting op ambtelijk niveau in beginsel niet aanmerken als aantasting van de eenheid van het kabinetsbeleid.

- Een ander uitgangspunt zou leiden tot zeer veel lakken en het argument eenheid van kabinetsbeleid erg ver oprekken, waardoor de kracht van het argument ook verwatert.

2. Bij formuleringen die in het midden laten of het een opvatting van een bewindspersoon betreft of niet (bijv: 'BZK vindt dat...'), aannemen dat het een ambtelijke opvatting betreft.

- Je zou in die gevallen ook veiligheidshalve kunnen aannemen dat het gaat om een opvatting van een bewindspersoon, maar dat leidt tot veel minder transparantie en een hele ruime inzet van eenheid van kabinetsbeleid als weigeringsgrond (ook in gevallen waar evident nog geen bewindspersoon bij is betrokken).
 - Verwacht mag worden dat medewerkers in hun stukken zorgvuldiger onderscheid gaan maken tussen opvattingen van bewindspersonen en ambtelijke opvattingen, nu dit verschil met deze openbaarmakingslijn relevanter wordt dan voorheen.
 - Het betreft een uitgangspunt, om de meerderheid van de openbaarmakingen gemakkelijk te kunnen beoordelen. In bijzondere, gevoelige dossiers kan een andere afweging worden gemaakt. In dat geval kan geconcludeerd worden dat ook een formulering die niet letterlijk naar een bewindspersoon verwijst de eenheid van het kabinetsbeleid raakt.
 - 5.2.1, 5.1.2.i
- 

3. Ambtelijke advisering t.b.v. de ministerraad, onderraden, ministeriële commissies en ambtelijke voorportalen wordt in beginsel pas verstrekt nadat de besluitvorming in het kabinet is afgerond.

- Uit artikel 45 van de Grondwet (verder uitgewerkt in het Reglement van orde voor de ministerraad) volgt dat de ministerraad de eenheid van het kabinetsbeleid dient te bevorderen. Dit beginsel wordt ook wel homogeniteit van de ministerraad genoemd. Dit betekent onder andere dat de ministerraad gezamenlijk beraadslaagt en beslist en dat eventuele geschilpunten tussen ministers onderling worden beslecht. Hierbij past in beginsel niet dat ambtelijke adviezen ter voorbereiding op de ministerraad openbaar worden voordat de beraadslaging binnen het kabinet is afgerond. Dit zou tot gevolg hebben dat ambtelijke standpunten van individuele ministeries onderwerp worden van publieke debat voor het kabinet een besluit heeft genomen. Nadat het besluit is genomen, kan de verstrekking van de adviezen alsnog worden beoordeeld volgens de onder 1 en 2 genoemde uitgangspunten. Dit sluit aan bij de beleidslijn voor beslisnota's. Ook op grond van de Wob worden documenten die zien op een besluit dat of een wet die nog in voorbereiding is, doorgaans geweigerd ter bescherming van de ordentelijke voorbereiding van besluiten en wetten.

4. Procedureel: In afwachting van het vaststellen van de nieuwe beleidslijn in de komende maanden alvast de uitleg van eenheid van kabinetsbeleid zoals verwoord in bijlage I van deze notitie in de praktijk hanteren bij de juridische advisering erover.

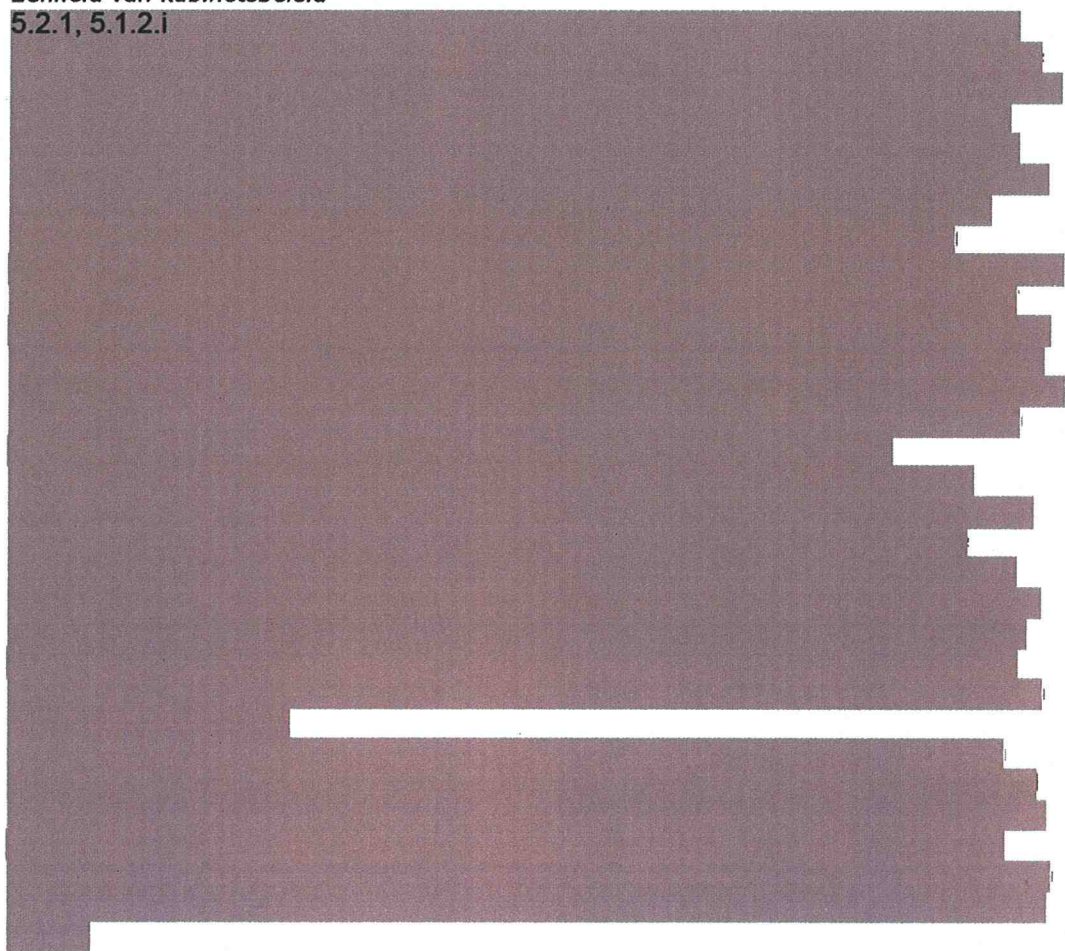
- BZK kan deze uitleg vervolgens meenemen in de aankomende nieuwe versie van de Beleidslijn actieve openbaarmaking nota's, waarover in het voorjaar van 2022 in de MR besluitvorming zal plaatsvinden.

BIJLAGE I

Tekstvoorstel:

Eenheid van kabinetsbeleid

5.2.1, 5.1.2.i



¹ Kamerstukken 2020/21, 35510, nr. 4, p. 19.

BIJLAGE II

Waarom eenheid van kabinetsbeleid?

Het belang van de staat is een breed begrip waarbinnen een aantal deelaspecten is te onderscheiden, waaronder de eenheid van het kabinetsbeleid. Grondwettelijk vindt dit belang primair steun in artikel 45, derde lid, dat de ministerraad opdraagt de eenheid van het algemeen regeringsbeleid te bevorderen. Daarnaast is het sterk verbonden met de in artikel 12, tweede lid, van het Reglement van orde voor de ministerraad neergelegde homogeniteitsregel, die inhoudt dat een minister of staatssecretaris in geen geval handelt tegen een besluit van de ministerraad. Het openbaar maken van tegengestelde of afwijkende opvattingen van bewindspersonen, schaadt de eenheid van het kabinetsbeleid. Zij zouden tegen elkaar kunnen worden uitgespeeld en er kan twijfel ontstaan over wat nu precies het kabinetsstandpunt is. Dit bemoeilijkt ook de controle door het parlement. Om die reden wordt aantasting van de eenheid van het kabinetsbeleid in het algemeen in strijd geacht met het belang van de staat.

Ervaringen met huidige tekst beleidslijn

De passage in de beleidslijn over eenheid van kabinetsbeleid² zorgt in de praktijk op twee punten voor discussie. Ten eerste is er behoefte aan meer helderheid over de omgang met onder meer BWO's, ambtelijke voorportalen en de voorbereiding daarvan. Ten tweede is de vraag opgekomen hoe om te gaan met passages waaruit blijkt dat op ambtelijk niveau de opvattingen van verschillende ministeries uiteen lopen. Daar komt bij dat vaak niet te achterhalen is of een dergelijk ambtelijk standpunt het gevolg is van een expliciete instructie van een bewindspersoon. Te denken valt aan een formulering als: *'BZK is van mening dat (...), maar EZK geeft de voorkeur aan (...).'* Op dat punt schrijft de huidige beleidslijn voor dat van geval tot geval een afweging moet worden gemaakt, zonder daartoe een kader te bieden, anders dan dat de eenheid van het kabinet niet mag worden geraakt.

Ambtelijke opvattingen

Over de vraag of ook het openbaar maken van ambtelijke verschillen van opvatting de eenheid van het kabinetsbeleid kunnen aantasten, kan verschillend worden gedacht. Je zou redenerend vanuit de ministeriële verantwoordelijkheid kunnen stellen dat geen onderscheid kan worden gemaakt tussen uitingen van bewindspersonen en die van de ambtenaren die onder hen ressorteren. Ook stukken waaruit een verschil van opvatting op ambtelijk niveau blijkt, zouden dan niet openbaar kunnen worden gemaakt met een beroep op de eenheid van het kabinetsbeleid. Deze uitleg zou tot gevolg hebben dat sterk verminderd inzicht kan worden geboden in de overwegingen achter gemaakte beleidskeuzes – juist op belangrijke dossiers waar meerdere ministeries bij betrokken zijn – omdat er in openbaar te maken beslisnota's vaker zou moeten worden gelakt. Daarnaast geldt dat een al te ruime toepassing van 'belang van de staat' kan leiden tot een uitholling van deze weigeringsgrond, waardoor het als argument wellicht minder zwaar weegt als het inroepen ervan écht nodig is om de eenheid binnen het kabinet te bewaren. Daarom verdient volgens BZK een beperktere uitleg van eenheid van kabinetsbeleid te voorkeur: de eenheid van het kabinetsbeleid wordt pas aangetast als verschillen van opvatting binnen het kabinet zelf – dus tussen bewindspersonen – openbaar worden. Utlatingen op ambtelijk niveau vallen daarbuiten. Zij zeggen niet noodzakelijkerwijs iets over de opvattingen van de betrokken bewindspersonen. Ambtelijke verschillen van opvatting zijn daarbij vaak verbonden aan de belangen waar hun ministeries voor staan en openbaarmaking daarvan kan dus inzicht geven in de achterliggende overwegingen bij beleidskeuzes. Dat is een belangrijke doelstelling van de toegenomen transparantie die door het kabinet wordt betracht, onder meer door het actief openbaar maken van beslisnota's.

Uitzonderingen

Zoals bij alle toepassingen van het criterium 'belang van de staat' geldt ook ten aanzien van de eenheid van het kabinetsbeleid dat de beleidslijn geen uitputtende uitleg kan bieden die in alle gevallen toepasbaar is. Het betreft dus een uitgangspunt, waarop uitzonderingen mogelijk zijn. Een voorbeeld daarvan hebben we gezien met het openbaar maken van ministerraadnotulen in april 2021. Andersom is ook denkbaar dat in een bepaald geval wordt geconcludeerd dat een weergave van standpunten op ambtelijk niveau toch de eenheid van het kabinetsbeleid zou kunnen aantasten. Voor de overgrote meerderheid van de gevallen kan echter worden aangesloten bij het hier voorgestelde uitgangspunt, waarmee medewerkers houvast wordt geboden.

² P. 16/17 van de Beleidslijn actieve openbaarmaking nota's.