



Rapport

Datum: 21 oktober 1998
Rapportnummer: 1998/455

Klacht

Op 13 mei 1998 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer G. te Leiden, met een klacht over een gedraging van de Centrale Directie Voorlichting van het Ministerie van Financiën. Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Financiën, werd een onderzoek ingesteld. Op grond van de door verzoeker verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd:

Verzoeker klaagt erover dat een woordvoerder van de Centrale Directie Voorlichting van het Ministerie van Financiën op 7 mei 1998 zijn verzoek tot toezending van een exemplaar van het plan "Bedrijfsvisie Belastingdienst particulieren in 2003" te snel heeft afgewezen. Hij wijst erop dat de woordvoerder hem daarbij niet de reden van afwijzing heeft medegedeeld en hem, voor het alsnog ontvangen van een exemplaar, heeft verwezen naar de procedure op grond van de Wet openbaarheid van bestuur, terwijl op voorhand duidelijk was dat het verzoek zou leiden tot afgifte van een exemplaar van het plan.

Achtergrond

Zie **BIJLAGE. ONDERZOEK** In het kader van het onderzoek werd de Minister van Financiën verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Vervolgens werd verzoeker in de gelegenheid gesteld op de door de Staatssecretaris van Financiën verstrekte inlichtingen te reageren. Tevens werd het Ministerie een aantal specifieke vragen gesteld. Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. De Minister deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen. Verzoeker gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

1. Feiten

1.1. In zijn hoedanigheid van fiscaal redacteur van de Nederlandse Staatscourant en fiscaal columnist van NRC Handelsblad verzocht verzoeker op 4 mei 1998 een woordvoerder van de Centrale Directie Voorlichting van het Ministerie van Financiën telefonisch hem een exemplaar toe te sturen van het plan "Bedrijfsvisie Belastingdienst particulieren in 2003". Verzoeker stelde zijn vraag naar aanleiding van het interview met de plaatsvervangend directeur Particulieren in BelastingWerk van april 1998, een uitgave van de Belastingdienst, in welk interview het desbetreffende stuk werd genoemd.

1.2. De woordvoerder voldeed niet aan dit verzoek, maar zegde toe verzoeker hierover terug te zullen bellen. Op 7 mei 1998 deelde de woordvoerder verzoeker telefonisch mee het plan niet te kunnen verstrekken. Verzoekers bezwaren hiertegen leidden niet tot een

wijziging van het standpunt van de woordvoerder.

1.3. Op 22 mei 1998 overhandigde de woordvoerder verzoeker een exemplaar van het plan "Bedrijfsvisie Belastingdienst particulieren in 2003". Op 29 mei 1998 ontving verzoeker een exemplaar van het "Bedrijfsplan 1990-2003" (zie hierna onder 3.1.). **2.**

Standpunt van verzoeker Voor het standpunt van verzoeker wordt verwezen naar de klachtomschrijving onder **KLACHT**. **3. Standpunt van de Staatssecretaris van Financiën**

3.1. In reactie op de klacht deelde de Staatssecretaris van Financiën het volgende mede:

"...(Verzoeker; N.o.) heeft telefonisch aan de woordvoerder Belastingdienst verzocht om een exemplaar van het plan "Bedrijfsvisie Particulieren 2003", onder verwijzing naar het noemen van dit plan door de plaatsvervangend directeur Particulieren in een interview op pagina 3 van BelastingWerk van april 1998 (...). De woordvoerder heeft daarop geantwoord dat het een stuk betrof dat niet voor openbaarmaking in aanmerking kwam. Dit oordeel berustte op een eerste inschatting en was, nu de woordvoerder de inhoud van het stuk niet kende, gebaseerd op de naamgeving van het stuk (...). Uit de naamgeving kon in ieder geval afgeleid worden dat het hier een intern stuk moest betreffen, dat zich naar zijn aard er niet automatisch toe leende om aan een journalist te worden verstrekt. De woordvoerder heeft daarna contact opgenomen met de Directie Particulieren om de aard van het stuk nader vast te stellen. Er bleek inderdaad een intern stuk van twee pagina's te bestaan dat het karakter heeft van de neerslag van een interne brainstorm bij de Directie Particulieren over de toekomstige vormgeving van de behandeling van particuliere belastingplichtigen. Deze brainstorm ging dieper in op opvattingen over de wenselijke ontwikkelingen zoals die in het afgelopen jaar gevormd waren. Ten tijde van de vraag van (verzoeker; N.o.) waren die opvattingen wel al in de Directieraad van de Belastingdienst besproken en hadden ze hun neerslag gevonden in het concept "Bedrijfsplan 1990-2003" van de Belastingdienst. Dat stuk lag echter nog bij de drukker. Zo ontstond de wat uitzonderlijke situatie dat de notitie "Bedrijfsvisie Particulieren 2003" wel beschikbaar was, maar het plan waarin deze visie was verwerkt (het bedrijfsplan) nog niet. Het Bedrijfsplan zelf wordt aan de Tweede Kamer gezonden en is openbaar. Na onderzoek bleek dat op het stuk "Bedrijfsvisie Particulieren 2003" geen Wob-uitzonderingsgronden van toepassing zijn. Vervolgens heeft de woordvoerder het stuk dan ook aan (verzoeker; N.o.) verstrekt. Zodra het Bedrijfsplan 1999-2003 van de Belastingdienst gedrukt was is het zoals ieder jaar aan de Tweede Kamer gezonden en op hetzelfde moment is het ook aan (verzoeker; N.o.) verstrekt. (...) Naar aanleiding van uw vraag waarom (verzoeker; N.o.) werd medegedeeld dat hij een verzoek op grond van de Wet openbaarheid van bestuur kon indienen, deel ik u het volgende mede. Naar mijn oordeel is ieder verzoek om informatie, voor zover het betrekking heeft op een bestuurlijke aangelegenheid en voor zover de informatie is neergelegd in documenten, aan te merken als een Wob-verzoek. Dit lijdt geen uitzondering indien de verzoeker een journalist is. Tegen een afwijzende beslissing op een informatieverzoek overeenkomstig de Wob, kan bezwaar aangetekend worden en vervolgens beroep ingesteld worden. Een verzoek om informatie wordt ingewilligd tenzij de uitzonderingsgronden en beperkingen, geformuleerd in de artikelen 10 en 11 van de Wob

(zie **ACHTERGROND**; N.o.), van toepassing zijn. De Wob-procedure stelt het bestuursorgaan een termijn om een beslissing te nemen, en biedt een kader waarbinnen een verzoek om informatie afgewezen moet worden. Bij de toepasselijkheid van relatieve uitzonderingsgronden dient voorts door het overheidsorgaan een belangenafweging gemaakt te worden. Gezien het bovenstaande heeft de woordvoerder (verzoeker; N.o.) terecht verwezen naar deze procedure. In het geval een verzoeker vraagt om informatie waarvan op voorhand vastgesteld kan worden dat er geen redenen zijn om de informatie niet te verstrekken (verzocht wordt bijvoorbeeld om informatie die juist bedoeld is om openbaar te maken, zoals een folder) dan kan de informatie direct worden toegezonden. Het is echter aan het bestuursorgaan zelf en niet aan de verzoeker om te beoordelen of er sprake is van informatie die direct kan worden toegezonden. In het onderhavige geval heeft de woordvoerder belastingdienst terecht afgezien van het direct verstrekken van het desbetreffende document, omdat het verzoek een intern stuk leek te betreffen. Deze handelwijze acht ik zonder meer behoorlijk..."

3.2. Daarnaast gevraagd, liet een medewerker van het Ministerie van Financiën nog weten dat de woordvoerder naar aanleiding van het verzoek van verzoeker van 4 mei 1998, telefonisch contact had opgenomen met de Belastingdienst/Directie Particulieren. Daarbij was hem gebleken dat inderdaad sprake was van een stuk opgesteld ten behoeve van intern beraad. Op 7 mei 1998 had de woordvoerder verzoeker telefonisch medegedeeld dat het stuk niet kon worden verstrekt. Toen verzoeker daartegen bezwaar had gemaakt en vroeg waarom het stuk niet kon worden verstrekt, had de woordvoerder verzoeker gezegd dat hij dan maar een schriftelijk verzoek moest indienen zodat hij tegen de afwijzing van zijn verzoek bezwaar kon aantekenen en vervolgens beroep kon instellen. Na dit telefoongesprek had de woordvoerder een exemplaar van het desbetreffende stuk ontvangen van de Directie Particulieren en had hij, toen bleek dat de beperkingen van artikel 11 van de Wet openbaarheid van bestuur niet van toepassing waren, verzoeker alsnog een exemplaar van het desbetreffende stuk verstrekt. **4. Reactie van verzoeker**

4.1. In reactie op het standpunt van de Staatssecretaris van Financiën liet verzoeker het volgende weten:

"...Mijn inhoudelijke probleem met de nu gebleken feiten is dat de woordvoerder zijn (eerste) afwijzing van het Wob-verzoek baseert op de indruk die de naam van een document hem geeft. Dat is zeer ontoereikend. Op deze grond had nooit een afwijzing, zelfs geen voorlopige, mogen plaatsvinden. Het onderzoek van de woordvoerder bij de Directie Particulieren leerde hem het bestaan van het stuk en van de aard ervan. Naar ik aanneem heeft hij kennis genomen van het twee bladzijden tellende stuk. Het had hem meteen duidelijk moeten zijn dat ten aanzien van dit document geen uitzonderingsgronden van toepassing konden zijn. Niettemin heeft hij het Wob-verzoek nogmaals afgewezen. Opnieuw zonder het aangeven van de weigeringsgrond(en) hoewel ik daar deze tweede keer uitdrukkelijk om had gevraagd. Daarmee noodzaakte de woordvoerder mij niet alleen nodeloos de kostbare en tijdrovende bezwaarprocedure in te gaan maar eveneens dat te doen zonder de gronden van afwijzing te kennen of te kunnen aanvechten. (...). Naast mijn bezwaren tegen de gedraging heb ik groot bezwaar met de opvatting van de

staatssecretaris omtrent het reageren op Wob-verzoeken; een opvatting waarop de gedraging kennelijk terug te voeren is. Het uitgangspunt van de Wob is dat een verzoek om informatie wordt ingewilligd tenzij specifieke uitzonderingsgronden of beperkingen van toepassing zijn. Dan is het verkeerd een informatieverzoek af te wijzen als "het verzoek een intern stuk lijkt te betreffen". Dat is verkeerd in het licht van de genoemde intentie van de Wob maar ook omdat de status van "intern stuk" geen uitzonderingsgrond vormt; dat is slechts het geval voor "de daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen" (artikel 11 eerste lid Wob). Terzijde merk ik op dat uit de contacten met de Directie Particulieren (voorafgaand aan de tweede afwijzing) maar ook al uit kennisname de titel van het gevraagde document (voorafgaand aan de eerste afwijzing) voor de woordvoerder terstond viel op te maken dat het korte document geen persoonlijke beleidsopvattingen kon bevatten. Men kan daarbij in het achterhoofd houden dat de woordvoerder bekend was met de voorafgaande publicatie in BelastingWerk. Fundamenteel is evenwel dat de staatssecretaris zijn medewerkers niet mag instrueren om Wob-verzoeken af te wijzen en de verzoeker met een bezwaarprocedure op te schepen als "het verzoek een intern stuk lijkt te betreffen". Dat is in strijd met de letter en de strekking van de Wob. Hetgeen voor instrueren geldt, geldt principieel in dezelfde mate voor achteraf accorderen, zeker als dat gebeurt met de kwalificatie "zonder meer behoorlijk". Gelet op de kennelijke verbreidheid van de onjuiste opvatting van de staatssecretaris, wil ik u verzoeken om zo u mijn mening deelt aan uw oordeel een aanbeveling te verbinden die bevordert dat binnen de overheid (althans binnen Financiën) de juiste visie op de Wob weerkeert..."

4.2. Daarnaast gevraagd, deelde verzoeker mede dat de woordvoerder hem op 7 mei 1998, toen hij bezwaar had gemaakt tegen de afwijzing van zijn verzoek, had gezegd dat hij dan maar een schriftelijk verzoek moest indienen zodat hij in beroep kon gaan, of woorden van gelijke strekking. Voorts liet verzoeker weten het telefoongesprek op 4 mei 1998 niet te hebben ervaren als een afwijzing van zijn verzoek, ook niet als een voorlopige afwijzing. De woordvoerder had hem immers gezegd terug te zullen bellen. Verzoeker benadrukte nogmaals er problemen mee te hebben dat zijn verzoek was afgewezen louter en alleen omdat het verzoek betrekking had op een ten behoeve van intern beraad opgesteld document, terwijl de aan de openbaarheid van deze documenten gestelde beperkingen alleen betrekking hebben op daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen. Voorts achtte hij niet juist dat hem op 7 mei 1998 de reden van afwijzing niet was medegedeeld.

BEOORDELING

1. Verzoeker klaagt erover dat een woordvoerder van de Centrale Directie Voorlichting van het Ministerie van Financiën op 7 mei 1998 zijn verzoek tot toezending van een exemplaar van het plan "Bedrijfsvisie Belastingdienst particulieren in 2003" te snel heeft afgewezen. Hij wijst erop dat de woordvoerder hem daarbij niet de reden van afwijzing heeft medegedeeld en hem, voor het alsnog ontvangen van een exemplaar, heeft verwezen naar de procedure op grond van de Wet openbaarheid van bestuur, terwijl op voorhand duidelijk was dat het verzoek zou leiden tot afgifte van een exemplaar van het plan.

2. Verzoeker heeft een woordvoerder van het Ministerie op 4 mei 1998 telefonisch verzocht hem een exemplaar van het desbetreffende plan toe te sturen. De woordvoerder

heeft dit verzoek niet direct ingewilligd, maar toegezegd verzoeker hierover te zullen terugbellen. Uit de naamgeving van het desbetreffende document had de woordvoerder namelijk afgeleid dat het een intern document betrof dat zich naar zijn aard er niet automatisch toe leende om aan een journalist te worden verstrekt. Vervolgens heeft de woordvoerder telefonisch contact opgenomen met de Belastingdienst/Directie Particulieren. Daarbij bleek hem, volgens de reactie van de Staatssecretaris van Financiën, dat inderdaad sprake was van een ten behoeve van intern beraad opgesteld document, reden waarom hij verzoeker op 7 mei 1998 telefonisch heeft medegedeeld dat het stuk hem niet kon worden verstrekt. Toen verzoeker vervolgens bezwaar maakte tegen de afwijzing en vroeg waarom het stuk niet kon worden verstrekt, heeft de woordvoerder hem gezegd dat hij dan maar een schriftelijk verzoek op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) moest indienen, zodat hij tegen de afwijzing van zijn verzoek bezwaar kon aantekenen en vervolgens beroep instellen. Na dit telefoongesprek heeft de woordvoerder van de Directie Particulieren een exemplaar van het desbetreffende stuk ontvangen. Vervolgens heeft hij, toen hem bleek dat de beperkingen van artikel 11 van de Wet openbaarheid van bestuur niet van toepassing waren, verzoeker alsnog een exemplaar van het stuk verstrekt.

3. Ingevolge artikel 3, derde lid, van de Wob, wordt een verzoek om informatie ingewilligd met in achtneming van de in de artikelen 10 en 11 van de wet genoemde uitzonderingsgronden en beperkingen. Artikel 11 stelt een beperking aan de openbaarheid van documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad voorzover daarin persoonlijke beleidsopvattingen zijn opgenomen en geeft aan onder welke voorwaarden niettemin informatie kan worden gegeven over deze persoonlijke beleidsopvattingen (zie **ACHTERGROND**, onder 1.). Uit artikel 3, derde lid juncto artikel 11, eerste lid van de Wob vloeit voort dat ook documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad in beginsel openbaar zijn, tenzij daarin sprake is van persoonlijke beleidsopvattingen. Het enkele feit dat een document is opgesteld ten behoeve van intern beraad, biedt dan ook onvoldoende grond voor een afwijzend besluit op een verzoek om openbaarheid van dat document.

4. Indien niet op voorhand duidelijk is dat de gevraagde informatie geen betrekking heeft op een document dat is opgesteld voor intern beraad, is het te billijken dat niet direct op het verzoek wordt beslist, maar dat eerst informatie wordt ingewonnen die van belang is voor de vraag naar mogelijke beperkingen van de openbaarheid. De woordvoerder van de Centrale Directie Voorlichting had in het eerste contact met verzoeker het vermoeden dat het plan "Bedrijfsvisie Belastingdienst particulieren in 2003" een voor intern beraad opgesteld document was. Daargelaten het antwoord op de vraag of de woordvoerder op het moment dat verzoeker hem belde al voldoende op de hoogte had kunnen en moeten zijn van de inhoud van het betreffende stuk, was het, nu hij het stuk niet kende, te billijken dat hij verzoekers telefonisch verzoek van 4 mei 1998 om toezending van een exemplaar van dit plan niet direct heeft ingewilligd, maar heeft toegezegd dat hij verzoeker hierover zou terugbellen.

5. Ook op 7 mei 1998 was de woordvoerder nog niet in het bezit van het desbetreffende

stuk. Daarmee was hij (ook) toen nog niet in staat om te beoordelen of aan de openbaarheid van het document beperkingen dienden te worden gesteld in verband met daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen. Niettemin heeft hij op 7 mei 1998 (afwijzend) op het verzoek beslist. Dit is niet juist. De woordvoerder had verzoeker in het tweede telefoongesprek moeten mededelen dat hij nog niet over het bewuste document beschikte, zodat hij nog steeds niet kon beoordelen of dit document (integraal) kon worden toegestuurd.

6. Evenmin was juist dat de woordvoerder verzoeker, toen bleek dat hij hem niet had kunnen overtuigen van de juistheid van zijn (niet gemotiveerde) beslissing, mondeling heeft laten weten dat hij dan maar een schriftelijk verzoek om informatie moest indienen, zodat bezwaar kon worden aangetekend en beroep kon worden ingesteld. Ingevolge artikel 5 van de Wob kan een verzoek om informatie mondeling of schriftelijk worden gedaan en heeft het bestuursorgaan de keuze om mondeling of schriftelijk te beslissen. Artikel 5, tweede lid, bepaalt dat in het geval van een mondeling verzoek een afwijzing schriftelijk plaats vindt, indien de verzoeker daar om vraagt (zie **ACHTERGROND**, onder 1). De achtergrond van deze bepaling is dat de verzoeker zo de mogelijkheid wordt geboden om, geïnformeerd over de afwijzingsgronden, op grond van de Algemene wet bestuursrecht tegen het afwijzende besluit bezwaar aan te tekenen, en daarna eventueel beroep in te stellen. Voorzover de woordvoerder op 7 mei 1998 zou hebben gemeend dat hij zonder het bewuste stuk te kennen (zelf) een besluit kon nemen, had hij verzoeker tenminste direct ook telefonisch de reden van de afwijzing van het verzoek moeten mededelen, danwel dit schriftelijk moeten doen. De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Centrale Directie Voorlichting van het Ministerie van Financiën, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Financiën, is gegrond.

BIJLAGE ACHTERGROND

1. Wet openbaarheid van bestuur (Wet van 31 oktober 1991, Stb. 703):

Artikel 3, derde lid:

"Een verzoek om informatie wordt ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 10 en 11." Artikel 5, eerste en tweede lid:

"1. De beslissing op een verzoek om informatie wordt mondeling of schriftelijk genomen.

2. Een gehele of gedeeltelijke afwijzing van een schriftelijk verzoek om informatie vindt schriftelijk plaats. In geval van een mondeling verzoek vindt een afwijzing schriftelijk plaats, indien de verzoeker daarom vraagt. De verzoeker wordt op deze mogelijkheid gewezen."

Artikel 11, eerste en tweede lid:

"1. In geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van

intern beraad, wordt geen informatie verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen.

2. Over persoonlijke beleidsopvattingen kan met het oog op een goede en democratische bestuursvoering informatie worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm. Indien degene die deze opvattingen heeft geuit of zich erachter heeft gesteld, daarmee heeft ingestemd, kan de informatie in tot personen herleidbare informatie worden verstrekt..." 2.

Regeling van 20 mei 1992, Stcrt. 99, van de Minister van Financiën ter uitvoering van de Wet openbaarheid van bestuur Artikel 5, eerste lid:

"Het behandelen van verzoeken om informatie en vragen daaromtrent geschiedt door de dienstonderdelen die met voorlichting zijn belast, voor zover het niet door de bewindspersonen zelf geschiedt, of door hen aan anderen is opgedragen."