



Rapport

Datum: 30 oktober 1998
Rapportnummer: 1998/482

Klacht

Op 30 maart 1998 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van X. BV te Eindhoven, met een klacht over een gedraging van het Ministerie van Financiën te 's-Gravenhage. Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Financiën, werd een onderzoek ingesteld. Op grond van de door verzoekster verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd:

Verzoekster (een uitgever van periodieken met informatie op fiscaal gebied) klaagt over de wijze waarop het Ministerie van Financiën de door haar ingediende Wob-verzoeken van 18 augustus 1997, 22 september 1997 en 9 oktober 1997 heeft behandeld.

Achtergrond

Wet openbaarheid van bestuur (Wet van 31 oktober 1991, Stb 703; WOB) Artikel 6: "Het bestuursorgaan beslist op het verzoek om informatie zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen twee weken na de dag waarop het verzoek is ontvangen. Het bestuursorgaan kan de beslissing voor ten hoogste twee weken verdagen. Van de verdaging wordt voor de afloop van de eerste termijn schriftelijk gemotiveerd mededeling gedaan aan de verzoeker."

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. Tijdens het onderzoek kregen de Minister en verzoekster de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren. Tevens werd de Minister een aantal specifieke vragen gesteld. Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. Verzoekster deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen. De reactie van de Minister gaf aanleiding het verslag aan te vullen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

1. Feiten

1.1. Verzoekster diende op 18 augustus 1997 op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) bij het Ministerie van Financiën een verzoek in om informatie over klankbordgroepen op fiscaal gebied bij het Ministerie. Omdat verzoekster op 22 september 1997 van het Ministerie nog geen enkele reactie op dit verzoek had ontvangen, zond zij het Ministerie op die datum een rappelbrief waarin zij het Ministerie verzocht om vóór 27

september 1997 een beslissing te nemen. Toen verzoekster op 30 september 1997 nog steeds geen enkele reactie van het Ministerie had ontvangen, diende zij een bezwaarschrift in tegen de fictieve weigering om aan het verzoek gevolg te geven.

1.2. De Staatssecretaris van Financiën nam met een beschikking van 11 november 1997 een (afwijzende) beslissing op het verzoek van 18 augustus 1997. In de beschikking gaf hij aan dat de beantwoording van het verzoek enige vertraging had ondervonden in verband met de uitgebreidheid en de gecompliceerdheid van dat verzoek, waarover verzoekster al telefonisch contact had gehad met de Centrale Directie Voorlichting.

1.3. Verzoekster diende op 22 september 1997 op grond van de Wob bij het Ministerie een verzoek in om informatie met betrekking tot de modelbeschikking inzake internationale concernfinanciering. Omdat verzoekster op 17 november 1997 van het Ministerie nog geen enkele reactie op dit verzoek had ontvangen, zond zij het Ministerie op die datum een rappelbrief waarin zij het Ministerie verzocht om vóór 25 november 1997 een beslissing te nemen. Toen verzoekster op 3 december 1997 nog steeds geen enkele reactie van het Ministerie had ontvangen, diende zij een bezwaarschrift in tegen de fictieve weigering om aan het verzoek gevolg te geven. Op 9 januari 1998, de datum waarop dit verzoek werd ingetrokken in verband met een nieuw in te dienen gebundeld verzoek op grond van de Wob waarin dit eerdere verzoek werd meegenomen, was nog geen beslissing op dit verzoek genomen.

1.4. Op 9 oktober 1997 diende verzoekster bij het Ministerie op grond van de Wob een verzoek in om informatie over een brief betreffende concernfinancieringsmaatschappijen die de Staatssecretaris van Financiën aan de Europese Commissie had gezonden. Omdat verzoekster op 17 november 1997 van het Ministerie nog geen enkele reactie op dit verzoek had ontvangen, zond zij het Ministerie op die datum een rappelbrief waarin zij het Ministerie verzocht om vóór 25 november 1997 een beslissing te nemen. Toen verzoekster op 3 december 1997 nog steeds geen enkele reactie van het Ministerie had ontvangen, diende zij een bezwaarschrift in tegen de fictieve weigering om aan het verzoek gevolg te geven. Op 9 januari 1998, de datum waarop dit verzoek werd ingetrokken in verband met een nieuw in te dienen gebundeld verzoek op grond van de Wob waarin dit eerdere verzoek werd meegenomen, was nog geen beslissing op dit verzoek genomen.

1.5. Op 9 januari 1998 vond tussen het Ministerie van Financiën en verzoekster (vergezeld van haar adviseur) een bespreking plaats inzake de behandeling van de door verzoekster op grond van de Wob ingediende verzoeken. Tijdens deze bespreking werd afgesproken dat verzoekster de afzonderlijke lopende verzoeken zou intrekken, en deze in het kader van een nieuw in te dienen verzoek gebundeld aan het Ministerie zou doen toekomen. Dit laatste verzoek werd door verzoekster op 2 februari 1998 ingediend. Het Ministerie nam op 3 april 1998 een beslissing op het verzoek. Tegen deze beslissing heeft verzoekster op 29 mei 1998 een bezwaarschrift ingediend. Dit bezwaarschrift is naast de inhoudelijke beslissing ook gericht tegen de behandeling(stermijn) van dit verzoek.

2. Standpunt verzoekster

2.1. Voor het standpunt van verzoekster wordt verwezen naar de klachtomschrijving onder **KLACHT**. Tevens voerde verzoekster in haar verzoekschrift nog het volgende aan:

"...(Verzoekster; N.o.) is de uitgever van een aantal uitgaven met informatie op fiscaal gebied, waaronder de wekelijkse fiscale nieuwsbrief (...). Een van de belangrijkste bronnen van informatie voor deze nieuwsbrief is het ministerie van Financiën. Reeds vele jaren is de redactie van de nieuwsbrief (...) actief met het opvragen van informatie van het ministerie van Financiën door middel van de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB). Dit heeft er toe geleid dat wij in de loop der jaren reeds zeer vele WOB-verzoeken hebben ingediend. (...). Zoals u bekend is, stelt de WOB in artikel 6 een termijn van twee weken voor het nemen van een beschikking op een WOB-verzoek, welke termijn (gemotiveerd) met ten hoogste twee weken kan worden verlengd. Hoewel ook in het verleden (d.w.z. de periode vóór medio 1997) het ministerie vrijwel steeds gebruik maakte van de mogelijkheid van verlenging was het toch over het algemeen de tendens dat op de verzoeken uiterlijk na een maand een beschikking werd genomen. Vanaf medio 1997 is hier echter verandering in gekomen. De behandeling van onze WOB-verzoeken is sindsdien zodanig verslechterd dat dit ons aanleiding geeft tot het indienen van de volgende klachten:

1. Op 18 augustus 1997 heb ik een WOB-verzoek ingediend om informatie betreffende de zogenaamde klankbordgroepen (...). Het ministerie heeft op dit verzoek niet binnen de voorgeschreven 2 weken gereageerd, noch met een ontvangstbevestiging noch met een termijnverlenging. Naar mijn mening was deze behandeling van mijn verzoek onbehoorlijk.
2. Toen ik na 4 weken nog geen beschikking had ontvangen, heb ik op 22 september 1997 een rappel gezonden, waarin ik het ministerie peremptoir heb gesteld om vóór 27 september 1997 een beschikking af te geven (...). Ook daarop is niet gereageerd. Naar mijn mening was ook dit onbehoorlijk.
3. Op 30 september 1997 heb ik, zoals aangekondigd in mijn brief van 22 september 1997, een bezwaarschrift ingediend wegens een zogenaamde fictieve weigering van het verzoek (...). Pas op 11 november 1997 kreeg ik een beschikking met een antwoord op mijn WOB-verzoek (...). Naar mijn mening was ook het (nog) verder uitblijven van deze beschikking (waardoor de totale behandelingsduur uitkwam op bijna 3 maanden) onbehoorlijk. (...).
4. De beschikking bevatte een integrale afwijzing van mijn verzoek, welke afwijzing uitsluitend werd gemotiveerd met een mogelijke belemmering van de verdragsonderhandelingen. (...) Overigens merk ik op dat de summiere en onvolledige wijze van beantwoording van mijn WOB-verzoek op zichzelf reeds in tegenspraak is met de mededeling in de eerste alinea van de beschikking dat de beantwoording van mijn brief vertraging zou hebben ondervonden in verband met de uitgebreidheid en de gecompliceerdheid van mijn verzoek. Het is zonneklaar dat voor een dergelijke beantwoording van mijn verzoek geen drie maanden nodig waren. Deze wijze van inhoudelijke behandeling maakt de in klachten 1 t/m 3 vermelde tijdsduur van de behandeling nog des te meer onbehoorlijk.
5. Op 22 september 1997 heb ik een WOB-verzoek ingediend om informatie met betrekking tot de modelbeschikking betreffende de concernfinancieringsmaatschappijen (...). Het ministerie heeft op dit verzoek niet binnen de voorgeschreven 2 weken

gereageerd, noch met een ontvangstbevestiging noch met een termijnverlenging. Naar mijn mening was deze behandeling van mijn verzoek onbehoorlijk.

6. Toen ik bijna twee maanden na de indiening van het verzoek nog geen beschikking had ontvangen, heb ik op 17 november 1997 een rappel gezonden, waarin ik het ministerie peremptoir heb gesteld om vóór 25 november 1997 een beschikking af te geven (...). Ook daarop is niet gereageerd. Naar mijn mening was ook dit onbehoorlijk.

7. Op 3 december 1997 heb ik, zoals aangekondigd in mijn brief van 17 november 1997, een bezwaarschrift ingediend wegens een zogenaamde fictieve weigering van het verzoek (...). Beantwoording van mijn WOB-verzoek heeft nog niet plaatsgevonden. De gevraagde beschikking is niet afgegeven. Naar mijn mening was ook dat onbehoorlijk.

8. Op 9 oktober heb ik een WOB-verzoek ingediend om informatie met betrekking tot een brief die de staatssecretaris van Financiën aan de Europese Commissie had gezonden betreffende de concernfinancieringsmaatschappijen (...). Het ministerie heeft op dit verzoek niet binnen de voorgeschreven 2 weken gereageerd, noch met een ontvangstbevestiging noch met een termijnverlenging. Naar mijn mening was deze behandeling van mijn verzoek onbehoorlijk.

9. Toen ik 6 weken na de indiening van het verzoek nog geen beschikking had ontvangen, heb ik op 17 november 1997 een rappel gezonden, waarin ik het ministerie peremptoir heb gesteld om vóór 25 november 1997 een beschikking af te geven (...). Ook daarop is niet gereageerd. Naar mijn mening was ook dit onbehoorlijk.

10. Op 3 december 1997 heb ik, zoals aangekondigd in mijn brief van 17 november 1997, een bezwaarschrift ingediend wegens een zogenaamde fictieve weigering van het verzoek (...). Beantwoording van mijn WOB-verzoek heeft nog niet plaats gevonden. De gevraagde beschikking is niet afgegeven. Naar mijn mening was ook dat onbehoorlijk.

11. In de tweede helft van december 1997 (...) ben ik opgebeld door de heer S. van het Ministerie van Financiën in verband met de door mij ingediende bezwaarschriften van 30 september 1997 en 3 december 1997. Wij hebben toen afgesproken dat mijn adviseur en ik op 9 januari 1998 een bespreking zouden hebben met hem en de heer L. van Directie Voorlichting (...). Vervolgens heb ik tijdens de bespreking voorgesteld dat ik alle nog hangende WOB-verzoeken, dat wil zeggen alle WOB-verzoeken waartegen bezwaarschriften liepen, opnieuw zou indienen gebundeld in één verzoek dat uit diverse onderdelen zou bestaan. Door die procedure zou het geheel veel overzichtelijker worden en zouden we steeds over één verzoek kunnen procederen, hetgeen ook voor de behandelende rechters gemakkelijker zou zijn. Ik heb daarbij echter de uitdrukkelijke voorwaarde gesteld dat het gehele verzoek niet binnen 2 weken maar binnen 4 weken afgedaan zou worden. Ik heb er daarbij op gewezen dat de verzoeken in feite al vele maanden geleden waren ingediend en dat sommige daarvan reeds geheel of gedeeltelijk waren behandeld, zodat het ministerie daar minder tijd aan zou hoeven te besteden. De heer S. zegde behandeling binnen 4 weken in principe toe maar hij achtte het mogelijk dat de termijn iets te krap zou kunnen zijn voor een paar van de onderdelen. Wij hebben toen afgesproken dat ik in ieder geval na 4 weken in een tussenbeschikking de gedeelten toegezonden zou krijgen die reeds gereed waren en dat de andere onderdelen daar dan

zeer snel op zouden volgen. In de tussenbeschikking zou ook worden gemotiveerd waarom de beantwoording van de desbetreffende onderdelen van het verzoek vertraagd was. Op 2 februari 1998 heb ik mijn nieuwe WOB-verzoek ingediend (...). In de brief heb ik ook de afspraak over de inachtneming van de termijn vastgelegd. Op 20 januari 1998 had ik met de heer L. een bespreking over een ander onderwerp. De heer L. bracht toen ter sprake dat wegens afwezigheid van de heer S. enige vertraging dreigde te ontstaan in de behandeling van het WOB-verzoek. Hij verzocht om een week verder uitstel. Mede gezien het feit dat ik zelf met vakantie ging tot 16 maart 1998, heb ik zelf gesuggereerd de termijn zelfs te verlengen met nog een week extra (totaal dus 6 weken) maar onder de uitdrukkelijke voorwaarde dat dan de volledige beschikking (dus geen tussenbeschikking) op het gehele verzoek (dus niet slechts een gedeelte) uiterlijk 13 maart 1998 zou worden verzonden. De heer L. heeft dat toegezegd en ik heb dat schriftelijk vastgelegd in een brief van 23 februari 1998 (...). Bij mijn terugkomst van vakantie trof ik de toegezegde beschikking niet aan. Ik heb nog enige dagen gewacht maar op woensdag 18 maart 1998 heeft onze redactrice, mevrouw Li., in een telefoongesprek dat zij had met de heer L., namens mij geïnformeerd hoe het met deze kwestie zat. De heer L. deelde toen mede dat de beschikking nog steeds op het ministerie in behandeling was en zeker ook die week nog niet zou worden verzonden..."

2.2. Aanvullend liet verzoekster nog het volgende weten:

"...Uit mijn (verzoekschrift; N.o.) blijkt namelijk dat het Ministerie van Financiën structureel en opzettelijk de behandeling van al onze WOB-verzoeken vanaf 18 augustus 1997 in het honderd laten lopen. Bij alle verzoeken zijn de termijnen meermalen overschreden. Rappels en peremptoirstellingen heeft men consistent naast zich neergelegd. Bij twee verzoeken heb ik het zelfs op het indienen van bezwaarschriften tegen zogenaamde fictieve weigeringen moeten laten aankomen. Door deze opstelling was er uiteindelijk een vrijwel onontwarbare kluwen van verzoeken, beschikkingen en (al of niet fictieve) bezwaarschriften ontstaan, waar voor een rechter nauwelijks meer doorheen te komen viel. Deze puinhoop was uitsluitend te wijten aan het optreden van het ministerie. Begin 1998 hebben wij dan ook de professionele hulp van een WOB-deskundige moeten inroepen. Die heeft ons geadviseerd in zoverre opnieuw te beginnen, dat alle gedane WOB-verzoeken zouden worden gecombineerd in één nieuw, gebundeld WOB-verzoek, vanwaaruit we dan in één geheel zouden kunnen gaan procederen bij de rechter. In verband met die nieuwe aanpak zouden we uiteindelijk iets van tempo kunnen terugwinnen, omdat allerlei verdere onzekerheden en misverstanden omtrent termijnen, (al of niet fictieve) bezwaarschriften etc. vermeden zouden kunnen worden. Ook het ministerie deed het voorkomen dat men het praktische belang van deze nieuwe aanpak inzag en dat men loyaal zou meewerken aan een behandeling binnen de daarvoor afgesproken termijn. Deze termijn werd door ons zelfs nog extra ruim gesteld, om het ministerie ieder argument te ontnemen dat men onder (te) grote tijdsdruk zou zijn gezet. Ook aan die afspraak heeft het ministerie zich echter niet gehouden. Van een loyale behandeling is ook bij de behandeling van het nieuwe, gebundeld WOB-verzoek geen sprake geweest. Het feit dat in het verleden vanaf 18 augustus 1997 reeds voortdurend de termijnen waren

overschreden, had daarentegen voor het ministerie een (extra) reden moeten zijn om in ieder geval bij het nieuwe, gebundelde WOB-verzoek de afgesproken termijn wel stipt in acht te nemen. Uit het bovenstaande moge u blijken dat het feit dat de oude WOB-verzoeken zijn ingetrokken en zijn vervangen door één nieuw, gebundeld WOB-verzoek geenszins betekent dat er bij ons geen (gerechtvaardigde) klachten meer zouden zijn over de behandeling van de oude WOB-verzoeken c.q. dat die klachten met het nieuwe, gebundelde WOB-verzoek zouden zijn komen te vervallen en/of zouden zijn ingetrokken. Integendeel, het feit dat het indienen van een nieuw, gebundeld WOB-verzoek noodzakelijk is gebleken, is op zichzelf eigenlijk reeds een reden voor het indienen van een klacht. Zoals ik hierboven reeds heb uiteengezet, was dat nieuwe verzoek immers noodzakelijk geworden uitsluitend doordat het ministerie het geheel opzettelijk tot een puinhoop had gemaakt..."

3. Standpunt Minister van Financiën

De Minister van Financiën deelde in reactie op de klacht ondermeer het volgende mee: "Deze eerste fase (18 augustus 1997 tot 9 januari 1998) liep uit op een bespreking op het Ministerie van Financiën op 9 januari 1998, waarbij aanwezig waren dr. N. en zijn juridisch adviseur mr. V., namens (verzoekster; N.o.), alsmede vertegenwoordigers van vier directies van het Ministerie, namelijk, behalve de Centrale Directie Voorlichting (CDV) en de Centrale Directie Wetgeving, Juridische en Bestuurlijke Zaken (CDWJB), ook de fiscale beleidsdirecties Directe Belastingen (DB) en Algemene Fiscale Politiek (AFP). Daardoor kon desgewenst ook inhoudelijk worden gesproken over beleidskwesties op het terrein van die directies, hetgeen ook is gebeurd. Deze bespreking vond plaats op initiatief van Financiën omdat gebleken was dat enkele Wob-zaken van verzoeker niet tijdig waren afgehandeld. In die bespreking werd geconstateerd dat de recente vertraging in de behandeling van enkele Wob-verzoeken van (verzoekster; N.o.) werd veroorzaakt doordat niet steeds aanstonds duidelijk was op het beleidsterrein van welke directie(s) die verzoeken lagen en de beleidsdirecties waarbij de verzoeken terecht kwamen niet vertrouwd waren met de behandeling van Wob-verzoeken en de daaraan verbonden termijnen. Van de zijde van Financiën werd tevens aangegeven dat betreurd werd dat de beantwoording van de Wob-verzoeken deze vertraging had opgelopen. (...) Tijdens de bespreking werd om bovengenoemde redenen afgesproken dat alle Wob-verzoeken van (verzoekster; N.o.) voortaan rechtstreeks tot CDV zouden worden gericht, en dat die directie, samen met CDWJB, zou zorgdragen voor de centrale behandeling van Wob-verzoeken die geheel of gedeeltelijk niet zouden kunnen worden ingewilligd. Wat betreft de nog bij Financiën lopende Wob-zaken van verzoeker, werd afgesproken dat deze verder buiten beschouwing zouden worden gelaten en dat verzoekster binnenkort een gebundeld verzoek bij CDV zou indienen betreffende vragen, al dan niet afkomstig uit eerdere verzoeken, die na de bespreking van 9 januari 1998 nog bij hem leefden. Die vragen zouden indien enigszins mogelijk uiterlijk binnen vier weken worden beantwoord. Mocht het niet lukken alle vragen binnen die termijn te beantwoorden doch slechts een deel van die vragen, dan zouden alvast de antwoorden op laatstbedoelde vragen aan (verzoekster; N.o.) worden toegezonden en de antwoorden op eerstbedoelde vragen zo

spoedig mogelijk daarna. Dat gebundelde verzoek is door verzoekster bij CDV ingediend op 2februari 1998. (...) Gezien de bespreking van 9 januari 1998 en de daarbij gemaakte afspraken, heb ik mij enigszins verwonderd over het feit dat nu toch ook weer de voorafgaande fase tot voorwerp van een klacht wordt gemaakt. In de bespreking van 9 januari hebben de vertegenwoordigers van het Ministerie erkend dat de WOB-verzoeken van 22 september en 9 oktober 1997 ten onrechte niet nader waren afgehandeld en is aangegeven dat deze gang van zaken werd betreurd. Ook al zou meningsverschil kunnen bestaan over de merites van de vraagstelling in die verzoeken en de beantwoordbaarheid daarvan, dan had uiteraard toch overeenkomstig de regels van de Awb en de Wob moeten zijn gereageerd. Dat dit niet is gebeurd komt door de hierboven omschreven oorzaken die op 9 januari 1998 met verzoekster zijn besproken. Wat betreft het Wob-verzoek van 18 augustus 1997 inzake klankbordgroepen, merk ik op dat afwijzende beschikking daarop van 11 november 1997, (...), het resultaat vormde van uitgebreid horizontaal en verticaal overleg binnen het Ministerie. Overigens ga ik ervan uit dat de bezwaren van verzoekster tegen de inhoud van die beschikking in dit kader niet aan de orde zijn. Ter zake is immers de bestuursrechter bevoegd. Toen duidelijk was geworden dat de behandeling van de verzoeken niet bevredigend was verlopen en hierover onvrede bij verzoeker bestond, is dezerzijds in december 1997 contact opgenomen met verzoekster en de afspraak gemaakt voor de bespreking van 9 januari 1998. (...) **uiteraard geen sprake van opzettelijke vertraging** Verzoekster stelt dat het Ministerie van Financiën vanaf 18 augustus 1997 structureel en (kennelijk) opzettelijk bij de behandeling van de door hem ingediende Wob-verzoeken de termijnen heeft overschreden, en niet heeft gereageerd op rappels en peremptoirstellingen. Het spreekt vanzelf dat verweerder **niet** structureel en (kennelijk) opzettelijk heeft gehandeld in de door verzoekster bedoelde zin. De gewraakte handelwijze vond niet opzettelijk plaats maar is een gevolg geweest van een combinatie van factoren: het was niet aanstonds duidelijk welke beleidsdirecties bij die verzoeken moesten worden betrokken, en dat deze verzoeken geheel of gedeeltelijk zouden moeten worden afgewezen, waarvoor de directie CDWJB competent is. De beleidsdirecties waar die verzoeken eerst terecht kwamen zijn niet alle evenzeer vertrouwd met de behandeling van Wob-verzoeken en de daaraan verbonden termijnen. De bij sommige medewerkers bestaande expertise ter zake is niet altijd aanwezig bij anderen als die hen vervangen. Daarbij komt dat onder de Wob-verzoeken die het Ministerie pleegt te ontvangen, die van verzoekster zeker niet tot de eenvoudigste categorie behoren. Verzoekster onderschat de problemen waarvoor zijn Wob-verzoeken, en vooral de veelal zo ruim mogelijke formulering daarvan, Financiën plegen te stellen. Het kost uiteraard aanzienlijk meer tijd en moeite alle mogelijke vragenlijsten door een grote organisatie met vele en diverse publieke verantwoordelijkheden adequaat te doen beantwoorden, dan om deze vragenlijst op te stellen. Ik ben echter van mening dat de op 9 januari gemaakte afspraak dat verzoeker voortaan zijn Wob-verzoeken rechtstreeks richt tot CDV er zeker toe zal bijdragen dat vertragingen als waarover verzoekster klaagt, voor de toekomst worden voorkomen. (...)

De normale gang van zaken bij behandelingen van Wob-verzoeken en de behandeling van de Wob-verzoeken van verzoekster van 18 augustus, 22 september

en 7 oktober 1997. De normale gang van zaken bij de behandeling van informatieverzoeken is dat eerst door de inhoudelijk competente directie wordt nagegaan of de gevraagde informatie kan worden verstrekt. Meestal is dat wel het geval. Indien bezwaar bestaat tegen die verstrekking wordt overleg gepleegd met CDWJB over de juridische aspecten van een eventuele afwijzing. Indien de beleidsdirectie en CDWJB afwijzing van het verzoek verantwoord achten, wordt de behandeling van het verzoek overgenomen door CDWJB. Deze verzorgt de beschikking en eventuele verdere procedurele fasen. Bezwaarschriften worden dan ook meestal bij CDWJB ingediend. Behandeling daarvan vindt plaats in overleg met de betrokken beleidsdirectie. Dit leidt soms tot aanvullende motivering van de afwijzing, soms ook tot het alsnog geheel of gedeeltelijk verstrekken van de gevraagde informatie. Ontvangstbevestiging van Wob-verzoeken wordt in het algemeen niet nodig geacht omdat meestal binnen twee weken een beschikking wordt gegeven dan wel de behandelingstermijn met twee weken schriftelijk wordt verlengd overeenkomstig art. 6 van de Wob. Alleen in bijzondere gevallen bestaat behoefte aan een langere termijn. Overschrijding van termijnen vindt niet of nauwelijks plaats, of, in bijzondere gevallen, in overleg met betrokkene. Deze normale behandeling is in het algemeen ook toegepast op de talloze Wob-verzoeken die verzoekster in de loop der jaren heeft ingediend. Bij de behandeling van de Wob-verzoeken van verzoekster van 22 september en 7 oktober 1997 heeft het contact tussen de diverse directies niet optimaal gefunctioneerd. Aan het uitgebreide verzoek van 18 augustus 1997 is, na enige vertraging doordat de scope ervan niet aanstonds duidelijk was, vervolgens alle aandacht besteed, hetgeen uiteindelijk heeft geleid tot de beschikking van 11 november 1997, (...). Voorzover thans nog kan worden nagegaan, is er in de periode september tot december 1997 over een en ander af en toe wel telefonisch contact met verzoekster geweest. Toen duidelijk was geworden dat de behandeling van de verzoeken niet bevredigend was verlopen en hierover onvrede bij verzoekster bestond, is dezerzijds in december 1997 contact opgenomen met verzoekster en met haar de afspraak gemaakt voor de bespreking van 9 januari 1998. (...) **Conclusie** Verweerder vindt de klacht betreffende de eerste fase niet gerechtvaardigd. Door de afspraken die zijn gemaakt op 9 januari 1998 is het gebeurde in de eerste fase naar mijn mening zo zorgvuldig mogelijk afgewikkeld. Overigens is de handelwijze van verweerder in de eerste fase tot en met de bespreking van 9 januari 1998 in elk geval niet onbehoorlijk geweest in de zin van artikel 26, eerste lid, van de Wet op de Nationale ombudsman. (...)

Voorkoming van problemen in de toekomst Gezien het incidentele karakter van de onvolkomenheden in de behandeling van de Wob-verzoeken van verzoekster van 18 augustus, 22 september en 7 oktober 1997, is herhaling daarvan in de toekomst niet waarschijnlijk. Dit temeer niet gezien de in de bespreking van 9 januari 1998 gemaakte afspraken. De wat langer dan normale duur van de behandeling van het nieuwe verzamel-Wob-verzoek van verzoeker van 2 februari 1998 was geen gevolg van vergissingen of onduidelijkheden maar van aard en omvang van dat verzoek. Over die langere duur is overlag gepleegd met verzoekster..."

4. Reactie verzoekster

In reactie op het standpunt van de Minister van Financiën liet verzoekster onder meer het volgende weten:

"...In (...) zijn brief betoont de Minister zich "enigszins verwonderd over het feit dat nu toch ook weer de voorgaande fase tot voorwerp van een klacht is gemaakt". Voor die verwondering is echter geen plaats. Er is geen sprake van dat de bespreking van 9 januari 1998, waarin werd besloten tot intrekking van de vorige verzoeken en de indiening van één nieuw gebundeld Wob-verzoek, een soort verzoening zou zijn geweest ("alles is vergeven en vergeten"). De bespreking had een zuiver organisatorisch karakter. De Minister schrijft zelf (...) "De bespreking vond plaats op initiatief van Financiën omdat gebleken was dat enkele Wob-zaken van verzoekster niet tijdig waren afgehandeld". De bespreking en de daarbij getroffen maatregel om een nieuw, gebundeld Wob-verzoek in te dienen, was nodig geworden omdat het Ministerie door de behandeling van de vorige verzoeken een chaos had geschapen waardoor het geheel volkomen onoverzichtelijk was geworden. De maatregel had daardoor een zuiver organisatorisch karakter. (...) Het spreekt vanzelf dat mijn ergernis over de behandeling van de vorige verzoeken later een sterke nieuwe impuls heeft gekregen doordat het Ministerie ook bij de behandeling van het gebundelde WOB-verzoek weer de behandelingstermijn overschreed (ondanks de daarover gemaakte "harde" afspraak) en daarbij wederom niet reageerde op rappels, waardoor de geschiedenis zich herhaalde. Indien dat niet was gebeurd, zou ik ook op de voorgeschiedenis niet zijn teruggekomen. Er is echter geen sprake van dat ik mijn recht om mij over de behandeling van de vroegere WOB-verzoeken bij u te beklagen (moreel) verspeeld zou hebben door de regeling die op 9 januari 1998 is getroffen. (...) (...) De Minister ontkent dat hij structureel en (kennelijk) opzettelijk de termijnen heeft overschreden en hij stelt zelfs dat dat "vanzelf spreekt". (Uit de gang van zaken; N.o.) blijkt zonneklaar dat vanaf 18 augustus 1997 bij voortduring en op structurele wijze de wettelijke termijnen zijn overschreden en op rappels, peremptoirstellingen en bezwaarschriften tegen fictieve weigeringen niet is gereageerd. Dit alles duidt op opzet; zoniet in de zin van doelbewuste opzet dan toch in ieder geval in de zin van voorwaardelijke opzet; schuld die met opzet gelijk gesteld wordt. (...) (In zijn reactie; N.o.) geeft de Minister enige argumenten waarom de behandeling zo lang heeft geduurd. Naar mijn mening zijn die argumenten niet steekhoudend, en zeker niet steekhoudend genoeg om de onderhavige voortdurende en structurele vertraging in de behandeling te rechtvaardigen. De Minister stelt dat mijn verzoeken "zeker niet tot de eenvoudigste categorie behoren" en bovendien wijst hij op de ruime formuleringen. Ik wijs er echter op dat artikel 6 van de Wet openbaarheid van bestuur er in voorziet dat de beantwoording van gecompliceerde WOB-verzoeken langer kan duren dan de voorgeschreven twee weken. Daarvoor geeft de wet de mogelijkheid van verdaging voor ten hoogste twee weken. Bovendien moet van de verdaging dan schriftelijk gemotiveerd mededeling worden gedaan aan de verzoeker. Voor een verdere termijnverlenging biedt de wet geen enkele mogelijkheid (tenzij uiteraard met toestemming van de verzoeker). De Minister voert als argumenten ook aan dat "niet aanstonds duidelijk was welke beleidsdirecties bij de verzoeken moesten worden betrokken", dat "de beleidsdirecties (...) niet alle evenzeer vertrouwd waren met de

afhandeling van WOB-verzoeken en de daaraan verbonden termijnen" en dat "de bij sommige medewerkers bestaande expertise ter zake niet altijd aanwezig is...". Naar mijn mening zijn dit argumenten die slechts als knullig zijn te kwalificeren. Hoewel de Minister het doet voorkomen dat zijn ambtenaren aan de beantwoording van mijn WOB-verzoeken erg veel tijd besteed hebben (...) trek ik het sterk in twijfel of dat wel het geval is geweest. Ik kan mij niet aan de indruk onttrekken dat mijn WOB-verzoeken nauwelijks inhoudelijk zijn gezien maar door een (hoge) ambtenaar of wellicht zelfs een bewindsman "in de prullebak gegooid zijn". De summiere wijze waarop uiteindelijk op mijn verzoeken inhoudelijk is gereageerd, versterkt die indruk. (...) In (...) zijn brief refereert de Minister aan "de op 9 januari 1998 gemaakte afspraak dat verzoekster voortaan haar WOB-verzoeken rechtstreeks richt tot CDV". Hij doet het daarbij voorkomen alsof ik vroeger mijn verzoeken niet aan CDV (= Centrale Directie Voorlichting) zou hebben gericht en dat dat een van de redenen van de vertraging zou zijn geweest. Deze voorstelling van zaken is echter aantoonbaar onjuist. Alle verzoeken zijn blijkens het briefhoofd gericht geweest aan de Centrale Directie Voorlichting..." **5. Reactie Minister van Financiën op het verslag van bevindingen** In reactie op het verslag van bevindingen liet de Minister van Financiën aanvullend het volgende weten:

"...Aanvullend zou ik echter gaarne nog het volgende onder uw aandacht willen brengen. *De wijze van behandeling van de Wob-verzoeken van verzoekster* Verzoekster brengt met betrekking tot de behandelingswijze van haar Wob-verzoeken door dit Ministerie als het ware een cesuur aan tussen de vóór en de nà medio 1997 door haar ingediende verzoeken. Vóór medio 1997 was zij daarover in het algemeen niet ontevreden, nà medio 1997 daarentegen heeft zij achtereenvolgens een aantal onvolkomenheden in die behandelingswijze ondervonden. Zij wijt dit niet aan min of meer toevallige, tijdelijke omstandigheden maar aan enigerlei vorm van opzet. Verweerder wijst er op dat de periode vóór medio 1997, waarin verzoekster met grote regelmaat Wob-verzoeken bij dit Ministerie placht in te dienen, een tijdperk van ongeveer vijftien jaar omvat, en de periode nà medio 1997, in feite de periode tussen augustus 1997 en april 1998, een tijdspanne van ongeveer acht maanden. Bij deze laatste periode zou ik onderscheid willen maken tussen het najaar van 1997 en het voorjaar van 1998, hetgeen hieronder zal worden toegelicht. Verweerder kan de technisch-administratieve onvolkomenheden in de behandeling door het Ministerie in het najaar van 1997, hoe betreuwenswaardig ook, slechts verklaren uit een samenloop van omstandigheden. In zoverre voorziet verweerder voor de toekomst dan ook geen problemen, temeer niet nu hierover op 9 januari 1998 bepaalde afspraken zijn gemaakt. Van een soort structurele obstructie van de zijde van het Ministerie, zoals door verzoekster verondersteld, is uiteraard nooit sprake geweest. Wat betreft de vertraging in de behandeling in het voorjaar van 1998, is verweerder van oordeel dat een bepaalde ontwikkeling in de aard van de Wob-verzoeken van verzoekster daartoe heeft bijgedragen. De Wob-verzoeken worden meer dan voorheen gekenmerkt door een vraagstelling met een ruime reikwijdte. Het verzamel-Wob-verzoek van 2 februari 1998 is daarvan een goed voorbeeld. Deze ontwikkeling is helaas niet bevorderlijk voor een vlotte behandeling van die verzoeken. Uiteraard staat het verzoekster vrij haar verzoeken zo op te stellen als haar

goeddukt, doch het moge tevens duidelijk zijn dat opzet en termijnen van de Wob daarop nauwelijks zijn berekend. Gezien het interne onderzoek, en het overleg met de betrokken dienstonderdelen en daarna met de ambtelijke en politieke top van het Ministerie, dat nodig bleek te zijn bij de voorbereiding van de beschikkingen van 11 november 1997 en 3 april 1998 op vorenbedoelde informatieverzoeken, is de behandelingsduur daarvan op zichzelf niet als exorbitant te beschouwen. Het feit dat verzoekster daarvoor, blijkens haar reactie op de eerdere uiteenzettingen van verweerder, geen begrip heeft, verklaart de wijze waarop zij bij de indiening van haar Wob-verzoeken te werk gaat. Daarbij houdt zij namelijk geen rekening met de praktische problemen waarvoor die verzoeken een organisatie als een Ministerie, met zijn diverse taken en verantwoordelijkheden, stellen. In dit verband merk ik nog op dat over enkele problematische aspecten van de Wob-verzoeken van verzoekster als een hoger beroepsprocedure bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State aanhangig is. Ook is over deze problematiek overleg gaande met de Vaste Commissie voor Financiën uit de Tweede Kamer. *De afspraken van 9 januari 1998* In december 1997 nam Financiën het initiatief voor het beleggen van de bespreking van 9 januari 1998 om overleg te voeren over de toen nog niet afgehandelde Wob-zaken van verzoekster. Afgesproken werd dat *intern* de voortgang in de behandeling van de Wob-verzoeken van verzoekster, gezien de veelheid en het speciale karakter daarvan, voortaan door CDV en WJB systematischer zou worden bewaakt om te voorkomen dat de voorbereidende behandeling van die verzoeken, dan wel van bepaalde aspecten daarvan, door andere directies, die fiscaal-inhoudelijk wel bij de materie betrokken zijn doch minder vertrouwd zijn met de Wob, tot vertraging zou leiden. Logisch sloot daarbij *extern* de afspraak aan dat verzoekster zich met Wob-verzoeken en vragen daarover voortaan uitsluitend zou richten tot CDV, waarmee zij al regelmatig contact had. Een en andere betekende natuurlijk niet dat CDV en WJB voorheen geen bemoeienis hadden met de Wob-verzoeken van verzoekster of dat de geconstateerde problemen aan verzoekster te wijten zouden zijn omdat zij zich in het onderhavige geval niet tot CDV zou hebben gericht..."

Beoordeling

1. Verzoekster (een uitgever van periodieken op fiscaal gebied) klaagt over de wijze waarop het Ministerie van Financiën de door haar op grond van de Wet Openbaarheid van bestuur (Wob) ingediende verzoeken (hierna: Wob-verzoeken) van 18 augustus 1997, 22 september 1997 en 9 oktober 1997 heeft behandeld.
2. Op grond van artikel 6 van de Wob dient het betrokken bestuursorgaan zo spoedig mogelijk op een Wob-verzoek te beslissen, doch uiterlijk binnen twee weken na de dag waarop het verzoek is ontvangen. Het bestuursorgaan kan de beslissing voor ten hoogste twee weken verdagen. Van de verdaging wordt voor de afloop van de eerste termijn schriftelijk gemotiveerd mededeling gedaan aan de verzoeker (zie **ACHTERGROND**). Op het verzoek van 18 augustus 1997 is pas op 11 november 1997 een beslissing genomen,

terwijl op beide andere verzoeken op 8 januari 1998, het moment waarop zij werden ingetrokken, nog in het geheel niet was beslist. Daarmee is ten aanzien van de drie Wob-verzoeken niet beslist binnen de eerste termijn van twee weken, terwijl de beslissing evenmin binnen de eerste termijn is verdaagd. Ook zijn met verzoekster geen afspraken gemaakt over overschrijding van de termijn. Op rappels van de zijde van verzoekster is door het Ministerie niet, dan wel niet afdoende gereageerd.

3. De Minister van Financiën heeft in zijn reactie op de klacht erkend dat de bewuste Wob-verzoeken niet tijdig zijn afgehandeld. Hij gaf aan dat de vertraging, was veroorzaakt doordat niet steeds aanstonds duidelijk was op het terrein van welke directie(s) die verzoeken lagen, terwijl de beleidsdirectie(s) waarbij die verzoeken terecht kwamen niet vertrouwd waren met de behandeling van Wob-verzoeken en de daaraan verbonden termijnen. Voorts wees de Minister er op dat in een bespreking met verzoekster van 9 januari 1998 was aangegeven dat de vertraagde behandeling werd betreurd, en dat tijdens die bespreking was afgesproken dat de nog lopende Wob-verzoeken van verzoekster verder buiten beschouwing zouden worden gelaten en dat verzoekster een nieuw gebundeld Wob-verzoek zou indienen. Tevens zijn toen volgens de Minister afspraken gemaakt om vertraging in de behandeling van in de toekomst in te dienen Wob-verzoeken te voorkomen. Gelet hierop achtte de Minister de klacht van verzoekster niet gerechtvaardigd. Hij was van mening dat de kwestie tijdens de bespreking van 9 januari 1998 door de gemaakte afspraken zo zorgvuldig mogelijk was afgewikkeld.

4. De Minister kan niet in zijn standpunt worden gevolgd. De door hem genoemde oorzaken voor de opgetreden vertraging zijn van interne aard en zijn niet toereikend als rechtvaardiging daarvoor. Dit lijkt de Minister ook te onderkennen, waar hij in zijn reactie op de klacht immers aangeeft dat ook al zou meningsverschil kunnen bestaan over de merites van de vraagstelling in de betrokken Wob-verzoeken en de beantwoording daarvan, uiteraard toch overeenkomstig de regels van de AwB (Algemene wet bestuursrecht) en de Wob had moeten zijn gereageerd. Verder neemt het enkele feit dat het Ministerie tijdens de bespreking van 9 januari 1998 aan verzoekster heeft aangegeven de opgetreden vertraging te betreuren niet de onjuistheid van die vertraging weg. De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Conclusie

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