

> Retouradres Postbus 18601 2502 EP Den Haag

Ministerie van Financiën
t.a.v. t.a.v. de minister van Financiën
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Datum	Pagina	Kenmerk
27 maart 2024	1 van 12	2024-0000100761

Betreft

Advies bemiddeling wetenschapper Universiteit Leiden en het ministerie van Financiën

Geachte heer Van Weyenberg,

Op 12 november 2022 heeft een wetenschapper van de Universiteit Leiden bij het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (hierna: het Adviescollege) een klacht ingediend over de wijze waarop het ministerie van Financiën, waaronder ook de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen, zijn Woo-verzoeken behandelden. Naar aanleiding van de klacht is er bemiddeld door het Adviescollege.

Ondanks een langdurig bemiddelingstraject, is er onvoldoende overeenstemming bereikt en gaat het Adviescollege over tot advies (p. 3 e.v.). Dit advies dient u te betrekken bij de verdere besluitvorming inzake de verzoeken van de wetenschapper. Daarnaast richten de adviezen zich ook in bredere zin op de wijze waarop uw ministerie Woo-verzoeken behandelt.

Inhoud van de klacht(en)

De klacht van de wetenschapper richtte zich op het niet tijdig afhandelen en niet nakomen van afspraken bij zijn Woo-verzoeken over kennis- en coördinatiegroepen van de Belastingdienst. Ook voelde de wetenschapper zich onder druk gezet om zijn verzoeken in te trekken. Tijdens de bemiddeling zijn door de wetenschapper nog twee klachten ingediend met betrekking tot zijn Woo-verzoeken over dividendbelasting en de herbeoordeling kinderopvangtoeslag. Deze klachten zijn ook betrokken in de bemiddeling.

Kern van het advies

Kort samengevat geeft het Adviescollege u de volgende vier adviezen.

- Verbeter het contact met de wetenschapper en verbeter in bredere zin de mogelijkheden tot samenwerking met de wetenschap voor de toegang tot informatie.
- Handel de bezwaarschriften van de wetenschapper op korte termijn af en zorg daarbij voor een deugdelijke integrale heroverweging.
- Verbeter het zoekproces bij de behandeling van de Woo-verzoeken en Woo-bezwaarschriften en betrek de verzoeker bij het zoekproces.
- Geef mandaat en vertrouwen aan Woo-behandelaars en perk de interne afstemming en parafenlijn in tot het strikt noodzakelijke.

Het Adviescollege vertrouwt erop dat het ministerie van Financiën deze adviezen overneemt en het voortouw neemt om uit de ontstane patstelling met de wetenschapper te komen. De wetenschap is, evenals openbaarheid van bestuur, een groot goed en essentieel voor een goed functionerende rechtsstaat. Wetenschappelijk onderzoek vergt dan ook een zo onbelemmerd mogelijke toegang tot informatie. De Wet open overheid biedt niet voor niets de mogelijkheid om ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek toegang te geven tot niet-openbare informatie.

Daarbij doet het Adviescollege ook een oproep aan de wetenschapper van de Universiteit Leiden om zich in te spannen voor een constructieve samenwerking wanneer het ministerie daartoe een serieuze opening biedt. Het valt in de optiek van het Adviescollege niet uit te leggen dat een wetenschappelijk onderzoeksproject – waarvoor een subsidie in het vooruitzicht is gesteld – niet van de grond komt omdat een constructieve samenwerking tussen de overheid en de wetenschap voor toegang tot overheidsinformatie ontbreekt.

Het Adviescollege wil de wetenschapper en de vertegenwoordigers van het ministerie van Financiën bedanken voor hun inzet tijdens de bemiddeling.

Hoogachtend,

het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding

Ineke van Gent, voorzitter

Advies bemiddeling B22009 / B23008 / B23009

Op 12 november 2022 heeft een wetenschapper van de Universiteit Leiden bij het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (hierna: het Adviescollege) een klacht ingediend over de wijze waarop het ministerie van Financiën, waaronder ook de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen, zijn verzoeken voor de openbaarmaking van informatie behandelde. Naar aanleiding van de klacht is er bemiddeld door het Adviescollege. Ten tijde van de bemiddeling zijn nog twee klachten van de wetenschapper betrokken in de bemiddeling.

Ondanks een langdurig bemiddelingstraject, is er onvoldoende overeenstemming bereikt. Daarop is door de bemiddelaars de conclusie getrokken dat het voortzetten van de bemiddeling niet langer zinvol is. Op grond van de Wet open overheid (hierna: Woo) brengt het Adviescollege bij een niet geslaagde bemiddeling een advies uit. Dit advies dient het ministerie te betrekken bij de verdere besluitvorming inzake de verzoeken van de wetenschapper. Daarnaast richten de adviezen zich ook in bredere zin op de wijze waarop het ministerie van Financiën Woo-verzoeken behandelt.

Een concept van dit advies is voor controle op feitelijke onjuistheden voorgelegd aan uw ministerie en de wetenschapper. Een afschrift van dit advies zenden wij aan de wetenschapper, de staatssecretaris van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als opdrachtgever van het Adviescollege en aan de Tweede Kamer (in het kader van de motie Bushoff d.d. 29 maart 2023). Dit advies wordt gepubliceerd op de website van het Adviescollege.

1. Woo-verzoeken en voorgeschiedenis

De wetenschapper heeft in de periode tussen 15 augustus 2022 en 13 oktober 2022 zestien Woo-verzoeken ingediend. Hierin verzocht hij om openbaarmaking van informatie over de totstandkoming en het functioneren van twaalf kennis- en coördinatiegroepen van de Belastingdienst alsmede om openbaarmaking van de jaarverslagen, werkinstructies, handboeken, kennisgroepstandpunten, notulen en afspraken van die kennis- en coördinatiegroepen. Naar aanleiding daarvan zijn gesprekken gevoerd over de aanpak voor de afhandeling van de omvangrijke verzoeken.

Doordat het ministerie geen duidelijkheid kon geven over afhandeltermijnen en de wetenschapper weinig vertrouwen had in de wijze waarop de zoekslag uitgevoerd zou worden, zijn er geen afspraken tot stand gekomen. Dit was voor de wetenschapper de aanleiding om op 12 oktober 2022 dertien beroepen niet tijdig beslissen in te stellen bij de rechtbank. Doordat deze zaken nauw met elkaar samenhangen, heeft de rechtbank de behandeling van de beroepen samengevoegd.

Ten tijde van de behandeling van de Woo-verzoeken heeft de wetenschapper een opinieartikel geschreven, waarin hij de Belastingdienst opriep om de kennisgroepstandpunten actief openbaar te maken. Naar aanleiding daarvan zijn Kamervragen zijn gesteld. In reactie daarop gaf de minister van Financiën aan dat er reeds een start was gemaakt om de kennisgroepstandpunten die na 2022 zijn uitgebracht actief openbaar te maken.¹ In het Woo-verzoek van de wetenschapper werd ook verzocht om de kennisgroepstandpunten van vóór 2022. Om die reden was – en is – het voor de wetenschapper belangrijk dat zijn Woo-verzoeken worden afgehandeld.

¹ Zie hiervoor: <https://kennisgroepen.belastingdienst.nl>

2. Inhoud van de klacht(en)

Op 12 november 2022 heeft de wetenschapper in navolging van de beroepen bij de rechtbank ook een klacht ingediend bij het Adviescollege, waarmee om bemiddeling werd verzocht. De klacht richtte zich op het niet tijdig afhandelen en niet nakomen van afspraken inzake de Woo-verzoeken over de kennis- en coördinatiegroepen van de Belastingdienst. Verder voelde de wetenschapper zich onder druk gezet om zijn verzoeken in te trekken.

Ten tijde van de bemiddeling heeft de wetenschapper op 16 maart 2023 twee nieuwe klachten ingediend bij het Adviescollege. Deze klachten hadden betrekking op de afhandeling van twee andere Woo-verzoeken over de onderwerpen dividendbelasting en de herbeoordeling kinderopvangtoeslag. Deze klachten richtten zich op de gebrekkige communicatie, een onvolledige zoekslag, verkeerde besluitvorming alsmede op het eveneens uitblijven van besluitvorming. Deze klachten zijn bij de lopende bemiddeling betrokken.

3. Observaties op basis van de bemiddeling

Verloop van de bemiddeling

De bemiddeling bestond uit twee rondes. De eerste bemiddelingsronde vond plaats voorafgaand aan de zitting bij de rechtbank inzake de beroepen niet tijdig beslissen. Nadat de rechtbank termijnen had opgelegd om de Woo-verzoeken in vijf deelbesluiten af te doen, werd de bemiddeling in afwachting van de besluitvorming aangehouden. Naar aanleiding van het eerste deelbesluit startte in maart 2023 de tweede bemiddelingsronde. De wetenschapper kon zich namelijk niet vinden in de inhoud van het eerste deelbesluit. Vervolgens zijn in de tweede bemiddelingsronde meerdere (gezamenlijke) gesprekken gevoerd met de wetenschapper en vertegenwoordigers van het ministerie, de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen. In de bijlage wordt een uitgebreidere weergave gegeven van het verloop van de bemiddeling.

De relatie

Tijdens de bemiddeling is steeds geprobeerd om aan herstel van vertrouwen bij te dragen. Dit is moeilijk gebleken. Beide partijen hebben verschillende percepties over elkaars gedrag en intenties. De wetenschapper en het ministerie zijn beter met elkaar in gesprek geraakt, en toonden tijdens de gesprekken een constructieve houding. Tegelijkertijd werd duidelijk dat de communicatie via de e-mail veelal zorgde voor onduidelijkheid, onbegrip en escalatie. Het bleek daardoor ook voor de bemiddelaars lastig om regie te houden.

De inhoud

In de eerste bemiddelingsronde zijn constructieve gesprekken gevoerd over mogelijke fasering, al kon hiervoor geen overeenstemming worden bereikt. De rechtbank heeft vervolgens in de uitspraak van 27 januari 2023 termijnen opgelegd. Tijdens de tweede bemiddelingsronde heeft het ministerie vijf deelbesluiten genomen, waarvan de laatste op 15 december 2023. Hierbij zijn in totaal 1820 documenten (gedeeltelijk) openbaar gemaakt. Er zijn ook documenten integraal geweigerd en op bepaalde onderdelen van het verzoek bleek geen informatie aangetroffen te zijn. De wetenschapper heeft tegen alle vijf de deelbesluiten bezwaar gemaakt. Dit vanwege de in de ogen van de wetenschapper gebrekkige zoekslag en de weigering om informatie openbaar te maken door een onjuiste toepassing van de uitzonderingsgronden uit de Woo en de geheimhoudingsverplichting uit artikel 67 Algemene wet inzake rijksbelastingen (hierna: AWR).

Het ministerie bood tijdens de bemiddeling weinig ruimte om inhoudelijk te spreken over de bezwaren die werden aangevoerd in de bezwaarschriften, waaronder de toepassing van de geheimhoudingsverplichting uit artikel 67 AWR. Zo is tijdens de bemiddeling gesproken over het inschakelen van een onafhankelijke deskundige om de toepassing van artikel 67 AWR te bespreken, maar kon dit niet rekenen op instemming vanuit het ministerie. Het is daardoor niet gelukt partijen op dit punt inhoudelijk tot elkaar te brengen. Daarbij stellen de bemiddelaars vast dat het voegen van de twee andere klachten de bemiddeling niet makkelijker of overzichtelijker heeft gemaakt.

De bemiddelaars merken daarnaast op dat het ministerie de verzoeken en bezwaarschriften ook tijdens de bemiddeling hoofdzakelijk vanuit het eigen perspectief en volgens de eigen werkwijze heeft behandeld. Ondanks dat medewerkers vanuit een goede intentie werken, heeft het ministerie te weinig oog voor de belangen van de wetenschapper en het algemene (wetenschappelijke) belang wat met een goede afhandeling van de verzoeken is gediend. Zo is de wetenschapper te weinig betrokken bij de werkwijze, waaronder bij de zoekslag, terwijl hiervoor tijdens de bemiddeling wel voorstellen zijn gedaan. Daar staat tegenover dat de wetenschapper ook de formele en juridisch ingestoken wegen bleef opzoeken, hetgeen het vinden van oplossingen en overeenstemming binnen de bemiddeling heeft bemoeilijkt.

4. Adviezen aan de minister van Financiën

Het Adviescollege geeft de minister van Financiën de volgende vier adviezen naar aanleiding van de bemiddeling. Deze adviezen dient het ministerie van Financiën te betrekken bij de verdere besluitvorming – waaronder de bezwaren tegen de vijf deelbesluiten – en meer in het algemeen bij de wijze waarop het ministerie Woo-verzoeken behandelt.

1. Verbeter het contact met de wetenschapper en verbeter in bredere zin de mogelijkheden tot samenwerking met de wetenschap voor de toegang tot informatie.
2. Handel de bezwaarschriften op korte termijn af en zorg daarbij voor een deugdelijke integrale heroverweging.
3. Verbeter het zoekproces bij de behandeling van de Woo-verzoeken en bezwaarschriften en betrek de verzoeker bij het zoekproces.
4. Geef mandaat en vertrouwen aan Woo-behandelaars en perk de interne afstemming en parafenlijn in tot het strikt noodzakelijke.

Hieronder worden de adviezen uitgewerkt en toegelicht.

4.1 Verbeter het contact met de wetenschapper en verbeter in bredere zin de mogelijkheden tot samenwerking met de wetenschap voor de toegang tot informatie

In de memorie van toelichting bij de Woo staat dat het belang van wetenschappelijk onderzoek een zo onbelemmerd mogelijke toegang tot informatie vergt. Het is staande praktijk dat overheden ruimhartig toegang verlenen tot informatie ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek. Het indienen van Woo-verzoeken door wetenschappers is daarvoor veelal niet noodzakelijk. De wetenschap is een groot goed en essentieel voor een goed functionerende rechtsstaat, evenals openbaarheid. Niet voor niets is in de Woo ook de mogelijkheid gecreëerd om in het kader van

wetenschappelijk onderzoek inzage te geven in niet-openbare informatie (artikel 5.7 Woo) en kunnen ook wetenschappers een klacht indienen bij het Adviescollege wanneer er bij de afhandeling van hun Woo-verzoek problemen optreden (artikel 7.2 lid 4 en 7.3 Woo).

Ondanks dat de mogelijkheden zijn verkend om de wetenschapper inzage te geven in niet-openbare informatie, heeft dit (vooralsnog) geen opvolging gekregen. Hierdoor is de wetenschapper voor de toegang tot de informatie aangewezen op de afhandeling van zijn bezwaren tegen de deelbesluiten. In dat kader is het nog steeds van belang dat het onderlinge contact wordt verbeterd. Het ministerie dient regie te pakken op de afhandeling van de bezwaarschriften, duidelijkheid te geven over termijnen en strak te sturen op de voortgang. De afhandeling van een Woo-verzoek en eventuele bijbehorende vervolgpcedure is immers geen gunst vanuit de overheid, maar een recht van de verzoeker. Daarbij dient de wetenschapper goed op de hoogte gehouden te worden van de voortgang. Ook moet het voor hem duidelijk zijn met wie hij contact kan opnemen bij vragen over de afhandeling.

In bredere zijn adviseert het Adviescollege dat het ministerie zich voorbereidt op een constructieve samenwerking met de wetenschap en op toekomstige verzoeken van wetenschappers. Maak daarbij duidelijk hoe het ministerie omgaat met de mogelijkheid om wetenschappers – net zoals journalisten – toegang te geven tot niet-openbare informatie, bijvoorbeeld door toepassing van artikel 5.7 Woo. Betrek daarin tevens de relatie met de geheimhoudingsverplichting uit artikel 67 AWR, alsmede in hoeverre de minister de mogelijkheid heeft om ontheffing van deze geheimhoudingsverplichting te verlenen. Dit moet resulteren in een ruimhartige toegang tot informatie ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek.

4.2 Handel de bezwaarschriften op korte termijn af en zorg daarbij voor een deugdelijke integrale heroverweging

De bezwaarschriften tegen de vijf deelbesluiten inzake de kennis- en coördinatiegroepen zijn tijdens de bemiddeling via de reguliere bezwaarprocedure in behandeling genomen. Het Adviescollege constateert dat er inmiddels al veel tijd overheen is gegaan. Daarbij merkt het Adviescollege op dat het ministerie zich krampachtig vasthoudt aan de werkwijzen zoals deze intern zijn ingericht, zonder oog te hebben voor het (onderzoeks)belang van de wetenschapper.

Gelet op de opschortende werking van de bemiddeling, dienen de beslissingen op bezwaar binnen twee weken na het uitbrengen van dit advies genomen te worden. Daarbij heeft het ministerie wettelijk gezien de mogelijkheid om deze termijn met zes weken te verdagen. Het Adviescollege wijst erop dat er veel tijd is verstreken tijdens de bemiddeling die het ministerie kon benutten om de beslissing(en) op bezwaar voor te bereiden.² Het Adviescollege verwacht daarom dat het ministerie er alles aan zal doen om verdere vertraging te voorkomen.

Voor de inhoudelijke afhandeling wil het Adviescollege benadrukken dat de beslissingen op bezwaar dienen te voorzien in een integrale heroverweging van het primaire besluit op basis van de ingediende bezwaargronden. Het Adviescollege constateert dat de deelbesluiten op sommige punten onvoldoende (eenduidig) gemotiveerd zijn. Specifiek wijst het Adviescollege daarbij op de

² De wetgever gaat hier ook van uit, zie de artikelsgewijze toelichting op artikel 7.3 Woo, bijvoorbeeld in bijlage bij *Kamerstukken I 2019/20, 35112, nr. 9* (geconsolideerde artikelsgewijze toelichting).

toepassing van artikel 67 AWR en op de integrale afwijzing van de verslagen van kennisgroepen (vijfde deelbesluit).

Met betrekking tot de toepassing van de geheimhoudingsverplichting uit artikel 67 AWR merkt het Adviescollege het volgende op. Artikel 67 AWR voorziet in een bijzonder wettelijk openbaarmakingsregime, zoals bedoeld in artikel 8.8 Woo. Dit betekent dat de informatie die onder deze geheimhoudingsverplichting valt, buiten de reikwijdte van (een deel van) de Woo valt. Door de geheimhoudingsverplichting gaat het algemene uitgangspunt dat publieke informatie in beginsel openbaar is, dus niet op voor deze specifieke informatie.

Het ministerie heeft in meerdere deelbesluiten de toepassing van artikel 67 AWR ingeroepen en daarmee de informatie buiten de reikwijdte van de Woo geplaatst. De wetenschapper betwist in zijn bezwaarschriften dat de informatie waarom hij heeft verzocht onder de geheimhoudingsverplichting van artikel 67 AWR valt. Het is hem niet te doen om tot individuele belastingplichtigen herleidbare informatie, maar om geanonimiseerde samenvattingen van specifieke casussen. Informatie die bovendien volgens de wetenschapper binnen de Belastingdienst breed is gedeeld, waardoor hij de conclusie trekt dat deze informatie blijkbaar niet onder de werking van artikel 67 AWR valt.

Het ministerie dient naar aanleiding van de bezwaarschriften de toepassing van artikel 67 AWR in de beslissing op bezwaar te heroverwegen. Het Adviescollege kan hierover geen oordeel vellen, omdat het de betrokken informatie niet zelf heeft ingezien. Van het ministerie wordt daarom verwacht dat het duidelijkheid schept over het plaatsen van deze informatie buiten de reikwijdte van de Woo, terwijl diezelfde informatie mogelijk wel breder gedeeld is binnen de Belastingdienst. Voor zover het ministerie bij die heroverweging tot de conclusie komt dat (een deel van) de informatie wel onder de reikwijdte van de Woo valt, verwacht het Adviescollege dat het ministerie deze informatie toetst aan de uitzonderingsgronden van de Woo en de motivering op dit punt herziet.

Met betrekking tot het vijfde deelbesluit – ten aanzien van de notulen en verslagen van de kennisgroepen – merkt het Adviescollege op dat dit voor het wetenschappelijke onderzoeksproject belangrijke informatie is. Het is voor het Adviescollege onnavolgbaar hoe het ministerie tot het besluit is gekomen de openbaarmaking van de 789 geïnventariseerde verslagen van de kennisgroepen integraal te weigeren. Er worden in dit deelbesluit diverse argumenten door elkaar gebruikt die zich niet logisch tot elkaar verhouden:

- In het besluit wordt de indruk gewekt dat het ministerie – meer specifiek de Belastingdienst – er bewust voor heeft gekozen om de verslagen niet uit eigen beweging openbaar te maken, omdat er al voldoende verantwoording over het gevoerde fiscale beleid wordt afgelegd door het publiceren van kennisgroepstandpunten. Vervolgens wordt in het besluit aangevoerd dat daarom de verslagen ook op verzoek niet openbaar gemaakt kunnen worden. Dit is niet in lijn met de Woo. Het feit dat de verslagen van de kennisgroepen (bewust) niet uit eigen beweging openbaar zijn gemaakt, betekent niet dat deze naar aanleiding van een Woo-verzoek ook niet openbaar gemaakt kunnen worden.
- Aanvullend wordt de volgende motivering aangevoerd in het besluit: “Voor zover deze mogelijkheid rehtens wel zou bestaan wijs ik uw verzoek daarnaast af omdat dit niet zonder onevenredige inspanning of kosten redelijkerwijs mogelijk is, terwijl dat (qua openbaarheid)

relatief (te) weinig oplevert. Tevens wordt met openbaarmaking geen redelijk belang gediend.” Verderop in het besluit staat vervolgens: “Het beoordelen en het verwijderen van al die gegevens uit openbaar te maken verslagen is daarmee een onevenredige inspanning, die niet van de medewerkers van de Belastingdienst kan worden gevergd.”

Deze onderdelen van de besluitvorming acht het Adviescollege bezwaarlijk, zeker gezien de rechtbank het ministerie ruim 11 maanden de tijd heeft gegeven om een beslissing te nemen ten aanzien van de notulen en verslagen van de kennis- en coördinatiegroepen. Allereerst kan het Adviescollege de motivering waarom het beoordelen van de 789 verslagen leidt tot een onevenredige inspanning niet volgen. Zelfs als de onevenredige inspanning met succes betoogd kan worden, acht het Adviescollege het kwalijk dat het ministerie dit besluit ruim een jaar na indiening van het Woo-verzoek, zo vlak voor het verstrijken van de door de rechtbank opgelegde termijn, richting de verzoeker heeft gecommuniceerd.

- Ondanks dat enerzijds in het vijfde deelbesluit wordt aangevoerd dat het beoordelen van de verslagen een onevenredige inspanning vormt, wordt anderzijds ook aangevoerd dat de geheimhoudingsverplichting uit artikel 67 AWR van toepassing zou zijn op de informatie, waarmee deze informatie buiten de reikwijdte van de Woo zou vallen. Anonimiseren van de casus zou hier onvoldoende aan tegemoet komen. Daarnaast wordt ook nog een beroep gedaan op diverse Woo-uitzonderingsgronden van artikel 5.1 en 5.2 Woo.³ Dat gaat onmogelijk samen: het kan niet zijn dat (een deel van) de Woo-artikelen niet gelden en dat vervolgens de uitzonderingsgronden daaruit wel in zijn algemeenheid worden toegepast. Ook de verhouding tussen enerzijds de motivering dat er vanwege een onevenredige inspanning geen inhoudelijke beoordeling plaats kon vinden van de individuele verslagen en anderzijds dat er wel uitzonderingsgronden van toepassing zijn op de inhoud van de verslagen, maakt het besluit onnavolgbaar.

Gelet op het lange voortraject acht het Adviescollege het vanzelfsprekend dat het ministerie de primaire besluiten op korte termijn zorgvuldig heroverweegt en eventuele gebreken herstelt. Daarbij kan mogelijk alsnog over worden gegaan tot (gedeeltelijke) openbaarmaking en anders dient de beslissing om informatie niet openbaar te maken, deugdelijk te zijn gemotiveerd.

4.3 Verbeter het zoekproces bij de behandeling van de Woo-verzoeken en bezwaarschriften en betrek de verzoeker bij het zoekproces

Het op correcte en navolgbare wijze verzamelen van documenten die onder de reikwijdte van het verzoek vallen, is een cruciaal onderdeel van de behandeling van een Woo-verzoek. Zeker bij omvangrijke verzoeken kan niet enkel geleund worden op een uitvraag bij betrokken (beleids)medewerkers om naar de gevraagd informatie te zoeken en deze aan te leveren. Naast dat dit risico's oplevert voor de kwaliteit van de zoekslag, kan dit ook zorgen voor een bovenmatige belasting van deze medewerkers. Ondersteuning van informatie- en dataspecialisten met kennis en autorisaties om een zoekslag door (verschillende) digitale systemen uit te voeren, kan daarom noodzakelijk zijn.

³ Te weten: de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (5.1 lid 2 onder e Woo), het goed functioneren van de overheid (5.1 lid 2 onder i Woo) en vanwege persoonlijke beleidsopvattingen in een stuk bestemd voor intern beraad (5.2 lid 1 Woo).

Het scherp krijgen van de informatiebehoefte van een verzoeker en het verzamelen van documenten die onder het verzoek vallen, is een iteratief proces, waarbij de verzoeker nauw betrokken dient te worden. Het is daarom nodig dat de verzoeker inzicht wordt geboden in de wijze waarop het zoekproces is vormgegeven en met welke zoektermen wordt gezocht. Zeker bij omvangrijke verzoeken is het van belang dat de verzoeker goed aangehaakt blijft en op de hoogte wordt gehouden van de voortgang van de zoekslag. Hierbij kunnen eventueel tussendoor inventarislijsten worden gedeeld, zodat steeds gepolst kan worden of deze zoekslag ook oplevert waar de verzoeker naar op zoek is. Daarbij geldt verder dat in de besluitvorming zelf inzicht moet worden geboden in hoe de zoekslag plaats heeft gevonden; het ontbreken hiervan kan een zorgvuldigheids- en motiveringsgebrek opleveren.⁴

Het Adviescollege merkt op dat een dergelijke werkwijze grotendeels ontbreekt – en nog steeds ontbreekt – bij de behandeling van de Woo-verzoeken én de bezwaarschriften van de wetenschapper. Tijdens de bemiddeling is voorgesteld om de wetenschapper meer te betrekken bij het zoekproces. Dit is meer dan enkel het geven van een terugkoppeling van de zoekresultaten en hoe er is gezocht, maar gaat om het daadwerkelijk betrekken van de wetenschapper *tijdens* het uitvoeren van de zoekslag. Daarnaast wordt in de besluitvorming onvoldoende inzicht geboden in de zoekslag. Bij de afhandeling van de bezwaarschriften van de wetenschapper dient deze werkwijze alsnog – voor zover dat nog mogelijk en relevant is – te worden toegepast.

Het Adviescollege is op de hoogte van de reorganisatie bij het ministerie, waarbij er centrale regie komt voor de behandeling van Woo-verzoeken, inclusief ondersteuning van informatie- en dataspecialisten bij het zoekproces. Het Adviescollege wil benadrukken dat ook bij de inrichting van deze processen voldoende oog moet zijn voor de verzoeker en dat deze zoveel mogelijk onderdeel gemaakt moet worden van het zoekproces. Het bieden van ruimte voor maatwerk en het goede gesprek, vergroot de kans dat de informatie die beoordeeld moet worden – waar veel tijd mee gemoeid is – ook de informatie is waar de verzoeker naar op zoek is.

4.4 Geef mandaat en vertrouwen aan Woo-behandelaars en perk de interne afstemming en parafenlijn in tot het strikt noodzakelijke

Tijdens de bemiddeling is gebleken dat het proces rond de besluitvorming opvallend veel tijd in beslag nam en dat dit onder meer te maken heeft met de wijze waarop het ministerie zijn Woo-verzoeken behandelt. Voorafgaand aan het openbaar maken van informatie vindt er naar mening van het Adviescollege uitzonderlijk veel afstemming plaats binnen het ministerie. Zelfs als het besluit gereed is, dienen doorgaans verschillende directies, ambtelijke top en (mogelijk) zelfs politieke ambtsdragers nog hun formele goedkeuring aan het besluit te geven voor het uit kan naar de verzoeker (de zogenoemde 'parafenlijn').

Om een goede afweging en beoordeling te kunnen maken, zal een Woo-behandelaar in de regel interne inlichtingen en soms ook externe zienswijzen moeten inwinnen. Het is vervolgens van belang dat de Woo-behandelaar zelfstandig op grond van de Woo een afweging maakt over de openbaarheid en het verstrekken van de informatie. Daarbij moet voorkomen worden dat andere medewerkers of politieke ambtsdragers, zonder voldoende inhoudelijke kennis van de Woo, zich

⁴ Zie voor het uitvoeren en verantwoorden van de zoekslag ook het [advies na bemiddeling van het Adviescollege aan de TU Delft](#) van 1 november 2023, p. 6.

nadrukkelijk met de inhoud van de besluitvorming bemoeien. Vertrouwen in de beoordeling van Woo-behandelaars en het beslismandaat laag in de organisatie, zijn noodzakelijk om de termijnen uit de Woo te kunnen halen. Uiteraard zullen in sommige gevallen politieke ambtsdragers en woordvoerders geïnformeerd moeten worden over de (aanstaande) besluitvorming tot openbaarmaking, zodat zij zich daarop indien nodig kunnen voorbereiden.

Daarnaast speelde in de bemiddeling mee dat het voor de wetenschapper niet goed duidelijk was hoe wordt omgegaan met Woo-verzoeken die worden ingediend bij de Belastingdienst en bij de Dienst Toeslagen. De wetenschapper had zijn Woo-verzoeken, die op elkaar leken, maar op specifieke punten van elkaar verschilden, ingediend bij zowel het ministerie als bij de twee uitvoeringsorganisaties. Het ministerie heeft deze verzoeken gevoegd en zelf afgehandeld. Tijdens de bemiddeling bleek dat het mandaat zo is ingericht dat het ministerie de politiek gevoelige Woo-verzoeken van de uitvoeringsorganisaties afhandelt. Niet politiek gevoelige Woo-verzoeken worden door de uitvoeringsorganisatie zelf afgehandeld. Dit leidt zowel binnen het ministerie en de uitvoeringsorganisaties als bij andere betrokkenen tot onduidelijkheid. Zorg dat deze processen zowel intern als voor de buitenwereld helder en navolgbaar zijn en dat deze wijze van afhandeling van politiek gevoelige Woo-verzoeken niet leidt tot onnodige vertragingen.

Het Adviescollege rekent erop dat het bovenstaande tevens wordt betrokken bij de eerdergenoemde reorganisatie.

5. Slotbeschouwing

Het Adviescollege vertrouwt erop dat het ministerie van Financiën de vier adviezen ter harte neemt en meer specifiek het voortouw neemt om uit de ontstane patstelling met de wetenschapper te komen. Zoals gezegd is de wetenschap een groot goed en essentieel voor een goed functionerende rechtsstaat, evenals openbaarheid van bestuur. Daarbij doet het Adviescollege ook een oproep aan de wetenschapper van de Universiteit Leiden om zich in te spannen voor een constructieve samenwerking wanneer het ministerie daartoe een serieuze opening biedt. Het valt in de optiek van het Adviescollege niet uit te leggen dat een wetenschappelijk onderzoeksproject – waarvoor een subsidie in het vooruitzicht is gesteld – niet van de grond kan komen, omdat een constructieve samenwerking tussen de overheid en de wetenschap voor de toegang tot overheidsinformatie ontbreekt.

Meer in brede zin drukt het Adviescollege het ministerie op het hart zich in het kader van de voorgenomen reorganisatie en centrale regie op de Woo-afhandeling ook voor te bereiden op toekomstige verzoeken voor toegang tot informatie ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek. Zeker voor professionals, waarvan verwacht mag worden dat zij prudent om kunnen gaan met vertrouwelijke informatie, is het belangrijk dat zij ook als zodanig door het ministerie gezien en behandeld worden. Niet de interne procedures van een ministerie moeten daarbij leidend zijn, maar het benodigde eindresultaat: een transparante werkwijze en ruimhartige(re) toegang tot overheidsinformatie ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek.

BIJLAGE: Beschrijving van het verloop van de bemiddeling

Eerste bemiddelingsronde

De bemiddeling is begin december 2022 opgestart. Op 15 december 2022 en 20 december 2022 zijn intakegesprekken gevoerd met respectievelijk de wetenschapper en vertegenwoordigers van het ministerie. Op 20 december 2022 en 9 januari 2023 hebben gezamenlijke gesprekken plaatsgevonden. Daarin is gesproken over een fasering voor de behandeling van de verzoeken. Daarbij is niet op alle punten overeenstemming bereikt voor een gefaseerde verstrekking van documenten. Het is daardoor niet gelukt om een gezamenlijk voorstel voor te leggen aan de bestuursrechter ten behoeve van het opleggen van termijnen inzake de dertien beroepen niet tijdig beslissen.

Uitspraak rechtbank

Op 18 januari 2023 vond de zitting plaats bij de bestuursrechter en de rechtbank heeft vervolgens op 27 januari 2023 uitspraak gedaan. Daarbij zijn termijnen opgelegd om de verzoeken inzake de kennis- en coördinatiegroepen in deelbesluiten en per informatiecategorie als volgt af te handelen:

- Vóór 1 februari 2023: Jaarverslagen
- Vóór 1 april 2023: Werkinstructies
- Vóór 1 mei 2023: Handboeken
- Uiterlijk op 30 september 2023: Kennisgroepstandpunten
- Uiterlijk op 31 december 2023: Notulen en afspraken

Daarnaast bepaalde de rechtbank dat het ministerie een dwangsom van 100 euro per dag zou verbeuren voor elke dag waarmee het de termijnen van 30 september 2023 en 31 december 2023 zou overschrijden, met een maximum van 15.000 euro per termijn. Zowel de wetenschapper als het ministerie waren tevreden met de uitspraak. Na de uitspraak is afgesproken om de bemiddeling aan te houden, in afwachting van de besluitvorming.

Tweede bemiddelingsronde

Naar aanleiding van het eerste deelbesluit is in maart 2023 de tweede bemiddelingsronde opgestart. De wetenschapper kon zich niet vinden in de inhoud van het eerste deelbesluit. Zijn bezwaren richtte zich op de onvolledige zoekslag, het in zijn ogen onjuist buiten de reikwijdte van de Woo plaatsen van informatie op grond van de geheimhoudingsverplichting uit artikel 67 Algemene wet inzake rijksbelastingen (hierna: AWR) en de onjuiste toepassing van uitzonderingsgronden op grond van de Woo.

Tevens was sprake van toevoeging van twee nieuwe klachten van de wetenschapper, beide ingediend op 16 maart 2023, inzake twee andere Woo-verzoeken. Deze Woo-verzoeken gingen respectievelijk over de behandeling van een (destijds) ingediend Wob-verzoek met betrekking tot de afschaffing van dividendbelasting en over de wijze van afhandeling van beroepen door de Dienst Toeslagen inzake het niet tijdig beslissen bij verzoeken over de (integrale) herbeoordeling van kinderopvangtoeslag. Deze nieuwe klachten werden mede door de wetenschapper toegevoegd om duidelijk te maken waar hij tegenaan loopt in de afhandeling van zijn verzoeken bij het ministerie. Ook deze verzoeken kenden een lange (procedurele) voorgeschiedenis.

Op 14 april 2023 en 6 juni 2023 hebben de bemiddelaars apart met de wetenschapper gesproken over zijn nieuwe klachten en de deelbesluiten inzake zijn eerste klacht. Daarnaast spraken de bemiddelaars op 22 mei 2023 apart met de vertegenwoordigers van het ministerie, zodat ook het perspectief van het ministerie verkend kon worden. Bij dit gesprek waren onder andere directeurs van het ministerie, de Belastingdienst en de dienst Toeslagen aanwezig.

Vervolgens hebben op 26 juni 2023 en op 28 juli 2023 gezamenlijke gesprekken plaatsgevonden. Hierin is gesproken over de verstoorde relatie en over oplossingen voor de toekomst. Ook is de stand van zaken met betrekking tot de verschillende verzoeken besproken en zijn er afspraken gemaakt over het aanwijzen van vaste contactpersonen. Op 9 augustus 2023 heeft vervolgens een kennismakingsgesprek plaatsgevonden met de contactpersoon voor de verzoeken inzake de kennis- en coördinatiegroepen. Bij dit gesprek was een adviseur van het Adviescollege aanwezig.

Bericht van bemiddelaars: tussenconclusie

Op 6 september 2023 hebben de bemiddelaars een bericht met een tussenconclusie gedeeld met de wetenschapper en het ministerie. Ondanks dat de wetenschapper beter met medewerkers van het ministerie in gesprek was geraakt, was het voor de bemiddelaars duidelijk dat zij het nog steeds niet eens waren over het tempo van de behandeling van zijn verzoeken en over het maken én nakomen van afspraken. De bemiddelaars zagen op dat moment geen aanknopingspunten meer om daarover opnieuw in gesprek te gaan. Wel hebben de bemiddelaars aan beide partijen gevraagd hoe de behandeling van de verzoeken ervoor stond en in hoeverre zij van mening waren dat de tijdens de bemiddeling gemaakte afspraken waren nagekomen.

Besluitvorming tijdens bemiddeling

Ten tijde van de bemiddeling heeft het ministerie het tweede tot en met het vijfde deelbesluit genomen (respectievelijk op 14 april 2023, 22 mei 2023, 4 oktober 2023 en 15 december 2023). De wetenschapper heeft tegen al deze deelbesluiten bezwaar gemaakt. De bezwaren richtte zich op een onvolledige zoekslag, de toepassing van artikel 67 AWR en de toepassing van de uitzonderingsgronden uit de Woo. De bezwaarschriften zijn tijdens de bemiddeling volgens de reguliere procedures van het ministerie behandeld. Op verzoek van de wetenschapper zijn de bezwaarschriften tegen de eerste drie deelbesluiten besproken tijdens één hoorzitting, waarbij een adviseur van het Adviescollege als toehoorder aanwezig was.

Beëindiging bemiddeling

Tot op heden heeft het ministerie nog niet beslist op de vijf bezwaarschriften tegen de vijf deelbesluiten. De bemiddelaars hebben geconstateerd dat bij het contact tussen de wetenschapper en het ministerie, wat voornamelijk per e-mail plaatsvindt, wederom sprake was van onbegrip en escalatie. Daarnaast zagen de bemiddelaars dat beide partijen kozen voor een formalistische en juridische benadering voor de verdere afhandeling van de verzoeken en bezwaarschriften. Daarop hebben de bemiddelaars in overleg met partijen de conclusie getrokken dat voortzetting van de bemiddeling niet langer zinvol was. De bemiddeling is vervolgens op 14 februari 2024 beëindigd.