



> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Directie Juridische Zaken

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Inlichtingen

wooverzoekendjz@minfin.nl
www.minfin.nl

Ons kenmerk

2022-0000142273

Uw brief (kenmerk)

2 augustus 2021

Datum 27 juni 2022
Betreft Besluit op uw Woo-verzoek inzake documenten m.b.t.
onderhandelingen voor belastingverdragen met Rusland,
Kirgizië, Tadzjikistan en Kenia

Bijlagen

- A. Relevante passages Woo
- B. Transponeringstabel
- C. Inventarislijst
- D. Openbaar te maken documenten

Geachte,

In uw brief van 2 augustus 2021 heeft u verzocht om informatie over documenten inzake beleid met betrekking tot onderhandelingen voor belastingverdragen met Rusland, Kirgizië, Tadzjikistan en Kenia vanaf 1 januari 2017 tot de datum van ontvangst van uw verzoek.

U vraagt om openbaarmaking van documenten waarin de Nederlandse strategie wordt besproken voor onderhandelingen over Belastingverdragen met de genoemde landen, en onderliggende documenten:

- Vergaderstukken, waaronder: uitnodigingen, presentielijsten, agenda's, ingekomen stukken, besluiten, besluitenlijsten en notulen;
- Interne correspondentie, gespreksverslagen intern (brieven, e-mails inclusief bijlagen, gespreksnotities);
- Alle externe correspondentie (brieven, e-mails inclusief bijlagen, gespreksnotities);
- SMS-jes en WhatsApp-berichten;
- Memo's, notities.

De ontvangst van uw verzoek heb ik u schriftelijk bevestigd bij brief van 12 augustus 2021, met kenmerk 2021-0000164824. In de brief is de beslistermijn met vier weken verdaagd tot 27 september 2021.

Op 8 september 2021 heeft een gesprek tussen u en medewerkers van mijn ministerie plaatsgevonden. In het gesprek is met u besproken dat er intern nog zou worden gekeken naar een eventuele inperking wat betreft de periode, namelijk een inperking tot de jaren die relevant zijn voor de verdragen. Op 17 september 2021 is aan u medegedeeld dat na intern overleg is besloten geen gebruik te maken van de mogelijkheid om het verzoek in te perken.

U heeft uw verzoek om openbaarmaking van informatie gedaan op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob). Vanaf 1 mei 2022 is de Wob vervangen door de Wet open overheid (hierna: Woo). De Woo kent geen overgangsrecht, dit betekent dat vanaf 1 mei de Woo geldt. Uw Wob-verzoek van 2 augustus 2021 neem ik daarom als een Woo-verzoek in behandeling.

Het is helaas niet gelukt om binnen de wettelijke termijn op uw Woo-verzoek te beslissen. Hiervoor bied ik u mijn excuses aan.

Directie Juridische Zaken

Besluit

Ik besluit de door u gevraagde informatie gedeeltelijk openbaar te maken. Voor de motivering van dit besluit verwijs ik naar het onderdeel "Overwegingen".

Ons kenmerk
2022-0000142273

Inventarisatie documenten

Op basis van uw verzoek zijn meerdere documenten aangetroffen. Deze documenten zijn opgenomen in een inventarislijst, zie hiertoe bijlage C.

Buiten reikwijdte verzoek of dubbel

Een aantal documenten bevat passages die over andere onderwerpen gaan dan de hierboven genoemde onderwerpen van uw verzoek. Deze passages vallen inhoudelijk niet binnen de reikwijdte van uw verzoek. Om die reden heb ik de passages onleesbaar gemaakt onder vermelding van 'buiten verzoek'. Dit is eveneens in de inventarislijst aangegeven. Wanneer pagina's geheel buiten het verzoek vallen of dubbel zijn, is dit aangegeven in het document 'Bijlage D – openbaar te maken documenten'.

Reeds openbaar

Een deel van de door u gevraagde documenten is reeds openbaar. Voor de vindplaats van documenten die reeds openbaar zijn, verwijs ik naar bijlage C.

Derde-belanghebbenden

Bij de openbaarmaking van diverse documenten spelen belangen van derden een rol. Deze derde-belanghebbenden zijn voorafgaand aan het nemen van dit besluit gevraagd om hun mening te geven over de voorgenomen wijze van openbaarmaking van de documenten.

De meeste derde-belanghebbenden stemmen in met de openbaarmaking. Eén derde-belanghebbende stemt echter niet in met openbaarmaking van twee passages in documenten. Deze belanghebbende geeft aan dat de twee passages schadelijk kunnen zijn voor de internationale betrekkingen met de Keniaanse overheid. De zienswijze van de derde-belanghebbende heb ik in mijn belangenafweging meegenomen. Ik volg de derde-belanghebbende in diens zienswijze. Voor een verdere motivering verwijs ik naar "Overwegingen".

Wettelijk kader

Uw verzoek valt onder de reikwijdte van de Woo. Voor de relevante Woo-artikelen verwijs ik u naar bijlage A.

Overwegingen

Iedereen heeft het recht om overheidsinformatie op te kunnen vragen zonder daarbij een reden te hoeven aangeven. Dit staat in het eerste artikel 1.1. van de Woo. Dit is een belangrijk recht van de burger. Daarbij is het uitgangspunt dat overheidsinformatie openbaar is, tenzij er uitzonderingsgronden zijn die dit beperken. De uitzonderingsgronden staan in hoofdstuk 5 van de Woo. Ik moet hierbij het algemeen belang van openbaarheid afwegen tegen de belangen die de uitzonderingsgronden beschermen. In het algemeen geldt hierbij de regel dat wanneer ik informatie aan u verstrek, het openbaar is voor een ieder. De Woo is niet van toepassing op informatie die al openbaar is.

De toetsing aan de uitzonderingsgronden verloopt als volgt. Eerst kijk ik of een van de uitzonderingsgronden speelt. Dat doe ik meestal per alinea, soms per zin. Vervolgens kijk ik wat voor soort uitzonderingsgrond het is. Als het een absolute uitzonderingsgrond is, mag ik de informatie niet verstrekken. Als het een relatieve uitzonderingsgrond is, moet ik een afweging maken tussen het algemene belang van openbaarheid en het specifieke belang dat de uitzonderingsgrond beschermt. Daarbij weegt het belang van openbaarheid zwaar. Als ik informatie weiger, moet ik goed motiveren waarom ik dat doe. Dat geldt nog sterker als de informatie ouder dan vijf jaar is.

De beoordeling van de documenten heeft plaatsgevonden op basis van de Wob en is afgerond voordat de Woo in werking trad. Dit brengt met zich dat de aanduiding van de toegepaste uitzonderingsgronden in bijlage C en D afwijken van de motivering in het besluit. Ter bevordering van de leesbaarheid heb ik in bijlage B een transponeringstabel opgenomen, waarin de uitzonderingsgronden op basis van de Wob en de Woo staan omschreven, alsmede een aanduiding van de eventuele verschillen.

Het belang van de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties (artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder a, van de Woo)

Op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder a, van de Woo moet ik een belangenafweging maken of het openbaar maken van informatie de relatie van Nederland met andere landen, staten of internationale organisaties beschadigt en dit belang zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid. Het betreft hier:

- Documenten die vertrouwelijk zijn uitgewisseld met de diplomatieke post van het desbetreffende land;
- Passages die gedetailleerd inzicht geven in de onderhandelingspositie van de betrokken landen. Deze passages zijn vertrouwelijk aan de Nederlandse Staat verstrekt ten behoeve van verdragsonderhandelingen. Dit betreffen bijvoorbeeld de meeste documenten van Kirgizië, aangezien er sprake is van lopende verdragsonderhandelingen. Hieronder vallen ook de passages die na een zienswijze van een derde partij zijn gelakt.¹

Ook in het internationale contact is openbaarheid en transparantie steeds gebruikelijker en belangrijker voor het goede functioneren van de democratische rechtsorde. In dit geval echter kan worden aangenomen dat in de toekomst het overleg met de desbetreffende landen of internationale organisaties moeilijker gaat, wanneer ik deze informatie openbaar maak. Ik zal deze informatie daarom niet openbaar maken.

Waar van toepassing heb ik deze informatie onleesbaar gemaakt onder vermelding van: 10.2.a Wob. Dit kunt u lezen als artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder a, van de Woo.

De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 5.1, tweede lid, onder e, van de Woo)

Op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, van de Woo kan ik geen informatie openbaar maken als dit de persoonlijke levenssfeer schaadt en dit belang zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid. Het gaat om persoonsgegevens die (indirect) te herleiden zijn tot een persoon zoals namen, e-

¹ Document met id-nummer 1095003 en document met id-nummer 1095024.

mailadressen, telefoonnummers en functienamen. Bij verschillende passages uit bepaalde documenten is dit het geval. Ik vind het in dit geval belangrijk dat de identiteit van betrokkenen niet bekend wordt omdat dit hun privacy kan schenden. Dat vind ik niet wenselijk. Daarom maak ik deze persoonsgegevens niet openbaar.

Directie Juridische Zaken

Ons kenmerk
2022-0000142273

In diverse documenten staan ook persoonsgegevens van ambtenaren. Het gaat om gegevens die herleidbaar zijn tot een persoon, zoals onder meer namen, e-mailadressen, functienamen en telefoonnummers. In het kader van goed werkgeverschap vind ik dat het belang van privacy zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid. Dit ter bescherming van de privacy van de betrokken ambtenaar/ambtenaren. Daarbij weegt mee dat het hier niet gaat om het opgeven van een naam aan een individuele burger die met een ambtenaar in contact treedt maar om openbaarmaking op grond van de Woo.

Waar van toepassing heb ik deze informatie onleesbaar gemaakt onder vermelding van: 10.2.e Wob. Dit kunt u lezen als artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, van de Woo.

Het belang van het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen (artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, van de Woo)

Een aantal documenten betreft concepten. Voor een ordentelijk verloop van het besluitvormingsproces is het belangrijk dat dit gebeurt op basis van voldragen documenten. Wanneer communicatie over conceptteksten of de conceptteksten zelf openbaar worden gemaakt, is dit schadelijk voor het goed functioneren van de Staat nu er een publiek debat kan ontstaan over documenten die nog niet rijp zijn voor besluitvorming. Daar is ook hier sprake van. Deze documenten maak ik daarom niet openbaar met een beroep op het belang van het goed functioneren van de Staat.

Waar van toepassing heb ik deze documenten niet openbaar gemaakt onder vermelding van 11.1 Wob. Dit kunt u lezen als artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i van de Woo. Op dezelfde informatie is ook het bepaalde in artikel 5.2, eerste lid, van de Woo van toepassing. Zie daartoe hieronder in het besluit.

Als een besluit eenmaal is genomen, dan staat deze uitzonderingsgrond niet in de weg aan openbaarmaking van de definitieve documenten. Dan is het goed om te kunnen reconstrueren op grond van welke adviezen, welke informatie en welke beleidsalternatieven een besluit is genomen. De definitieve documenten en eventuele overwegingen die daarbij ter besluitvorming zijn voorgelegd, maak ik daarom wel (gedeeltelijk) openbaar.

Het voorkomen van onevenredige benadeling (artikel 5.1, vijfde lid, van de Woo)

Op grond van artikel 5.1, vijfde lid, van de Woo mag ik in uitzonderlijke gevallen geen informatie openbaar maken als dit iemand onevenredige benadeling toebrengt en de voorkoming daarvan zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid. Bij bepaalde passages uit het document met id-nummer 1095254 is dit het geval. Deze passages bevatten bedrijfsnamen van Keniaanse partijen die betrokken zijn bij de verdragsonderhandelingen. Ik vind dat de voorkoming van deze benadeling zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid aangezien het geen openbare informatie is dat deze bedrijven deel hebben

genomen aan deze gesprekken. Om deze informatie vertrouwelijk te houden, heb ik besloten deze informatie niet openbaar te maken.

Waar van toepassing heb ik deze informatie onleesbaar gemaakt onder vermelding van: 10.2.g Wob. Dit kunt u lezen als artikel 5.1, vijfde lid, van de Woo.

Directie Juridische Zaken

Ons kenmerk
2022-0000142273

Persoonlijke beleidsopvattingen in een document voor intern beraad (artikel 5.2, eerste lid, van de Woo)

Uitgangspunt van de Woo is dat overheidsinformatie openbaar is. Dit geldt in principe ook voor documenten opgesteld voor intern beraad. Intern beraad is het overleg tussen ambtenaren binnen een bestuursorgaan, of binnen een kring van bestuursorganen die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor een bestuurlijke aangelegenheid. Documenten die bestemd zijn voor intern beraad kunnen persoonlijke beleidsopvattingen bevatten. Dat is hier ook het geval. Ten aanzien van de openbaarmaking van deze persoonlijke beleidsopvattingen geldt het volgende. Op grond van artikel 5.2, eerste lid, van de Woo worden persoonlijke beleidsopvattingen in documenten die bestemd zijn voor intern beraad niet openbaar gemaakt. Persoonlijke beleidsopvattingen zijn ambtelijke adviezen, meningen, visies, standpunten en overwegingen ten behoeve van intern beraad. Persoonlijke beleidsopvattingen zijn niet: feiten, prognoses, beleidsalternatieven, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter.

Het is van belang dat ambtenaren intern vrij met elkaar van gedachten moeten kunnen wisselen over beleidskeuzes. Een zekere mate van veiligheid is nodig om te kunnen komen tot een effectieve besluitvorming.

In dit geval zie ik geen aanleiding om de persoonlijke beleidsopvattingen bestemd voor intern beraad openbaar te maken. Dit acht ik niet in het belang van een goede en democratische rechtsorde. Het betreft conceptdocumenten, waarin de beleidsvorming nog niet 'rijp' zijn. In de fase waarin het definitieve document nog vorm moet krijgen, moet er ruimte zijn om conceptteksten en gedachten met elkaar uit te wisselen. Het gaat dus om het intern delen van informatie wat moet leiden tot een definitief document. Ik acht het belangrijk dat in die voorbereidende fase om tot een definitief document te komen concepten daarvan in vertrouwen kunnen worden uitgewisseld. Gelet hierop maak ik deze conceptdocumenten in zijn geheel niet openbaar. Op dezelfde informatie is ook het bepaalde in artikel 5.1, eerste lid, onder i van de Woo van toepassing. Zie daartoe hierboven in het besluit.

Waar van toepassing heb ik deze documenten niet openbaar gemaakt onder vermelding van 11.1 Wob. Dit kunt u lezen als artikel 5.2, eerste lid van de Woo.

Plaatsing op internet

De stukken worden met een geanonimiseerde versie van dit besluit voor eenieder kenbaar gemaakt op www.rijksoverheid.nl.

Afschrift aan belanghebbenden

Een afschrift van dit besluit zend ik aan belanghebbenden.

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN FINANCIËN,
namens deze,

Directie Juridische Zaken

Ons kenmerk
2022-0000142273

mr. M.S. Bogtstra
De Directeur Juridische Zaken

Rechtsmiddelenverwijzing

Deze brief is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Op grond van die wet kunt u tegen dit besluit binnen zes weken na de dag waarop dit besluit is bekendgemaakt een bezwaarschrift indienen. Het bezwaarschrift moet worden gericht aan de minister van Financiën, ter attentie van de Directie Juridische Zaken, Postbus 20201, 2500 EE Den Haag. Het bezwaarschrift dient te worden ondertekend en dient ten minste het volgende te bevatten:

- a. naam en adres van de indiener;
- b. de dagtekening;
- c. een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar zich richt;
- d. een opgave van de redenen waarom u zich met het besluit niet kunt verenigen.

Bijlage A – Relevante artikelen Woo

Directie Juridische Zaken

Artikel 1.1

Eenieder heeft recht op toegang tot publieke informatie zonder daartoe een belang te hoeven stellen, behoudens bij deze wet gestelde beperkingen.

Ons kenmerk

2022-0000142273

Artikel 5.1

1. Het openbaar maken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:
[...]
2. Het openbaar maken van informatie blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:
 - a. de betrekkingen van Nederland met andere landen en staten en met internationale organisaties;
 - b. de economische of financiële belangen van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen, in geval van milieu-informatie slechts voor zover de informatie betrekking heeft op handelingen met een vertrouwelijk karakter;
 - c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
 - d. de inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
 - e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
 - f. de bescherming van andere dan in het eerste lid, onderdeel c, genoemde concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens;
 - g. de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft;
 - h. de beveiliging van personen en bedrijven en het voorkomen van sabotage;
 - i. het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen.

[...]

Bijlage B – Transponeringstabel Wob-Woo**Directie Juridische Zaken**

Uitzonderingsgrond in de Wet openbaarheid van bestuur (artikel/code)	Uitzonderingsgrond in de Wet open overheid (artikel/code)
Internationale betrekkingen (10.2.a)	Internationale betrekkingen (5.1.2.a)
Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (10.2.e)	Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (5.1.2.e)

Ons kenmerk
2022-0000142273