



> 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**

2022-0000088820

**Uw brieven** van 8 februari  
2021

**Bijlagen**

- A. Verslag van hoorzitting**
- B. Inventarislijst**
- C. Openbaar te maken documenten**
- D. Transponeringstabel van Wob naar Wob**

Datum 1 juli 2022  
Betreft Bezwaar van

Geachte,

Bij brief van 28 december 2020, aangevuld met uw brief van 8 februari 2021 (bezwaarschrift), hebt u namens (bezwaarden) bezwaar gemaakt tegen mijn besluit van 20 november 2020, kenmerk 2020-209164 (bestreden besluit).

Met deze brief beslis ik op het bezwaarschrift.

**Besluit**

Ik verklaar het bezwaar gegrond, herroep het bestreden besluit en stel dit besluit daarvoor in de plaats.

**Verloop van de procedure**

Bij brief van 24 september 2020, ontvangen op 25 september 2020, hebt u namens bezwaarden een verzoek ingediend ingevolge artikel 3 van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) (Wob-verzoek). Daarbij is verzocht om informatie over de wijze waarop:

1. de bevindingen van de parlementaire ondervragingscommissie fiscale constructies hun invloed hebben doen gelden op het toezicht op trustkantoren;
2. (de bevindingen van) het project niet-melders hun/zijn invloed heeft/hebben doen gelden op het toezicht op trustkantoren; en
3. de inwerkingtreding van de Wet toezicht trustkantoren 2018 haar invloed heeft doen gelden op het toezicht op trustkantoren.

Bij het bestreden besluit heb ik op het verzoek van bezwaarden beslist en dat geheel afgewezen.

Met uw brief van 28 december 2020, aangevuld bij brief van 8 februari 2021, hebt u namens bezwaarden daartegen bezwaar gemaakt.

Tijdens een hoorzitting op 30 juni 2021 hebt u namens bezwaarden, vergezeld van , bestuurder van bezwaarden, het bezwaarschrift toegelicht. Van die hoorzitting is een verslag gemaakt dat als bijlage bij dit besluit is gevoegd.

Bij brief van 25 augustus 2021 hebt u namens bezwaarden verzocht om bij het besluit op het bezwaarschrift eveneens in documenten vervatte informatie te

verstrekken over de kamerbrief van 8 juli 2021 (over een onderzoek naar een verbod op trustkantoren).

Directie Juridische Zaken

Met uw brief van 26 november 2021 hebt u mij namens bezwaarden ingebreke gesteld wegens het niet tijdig beslissen op het bezwaarschrift.

Ons kenmerk  
2022-0000088820

## Beoordeling van het bezwaar

### *Gronden van bezwaar*

In het bezwaarschrift hebt u namens bezwaarden de volgende gronden van bezwaar tegen het bestreden besluit aangevoerd:

Bezwaarden achten het ongeloofwaardig dat:

1. er bij mij geen informatie beschikbaar zou zijn over de naleving van de poortwachtersfunctie c.q. wetgeving voor trustkantoren (anders dan het algemene toezichtbeleid zoals opgenomen in de jaarlijkse begroting).
2. er bij mij geen nieuwe documenten beschikbaar zouden zijn naar aanleiding van de bevindingen van de parlementaire ondervragingscommissie fiscale constructies, waarbij onderzoek is gedaan naar de werkwijze van trustkantoren en de fiscale adviespraktijk en naar de effectiviteit van het toezicht daarop. Bezwaarden achten het voorts niet aannemelijk dat er geen opvolging zou zijn gegeven aan de bevindingen van de Parlementaire ondervragingscommissie anders dan nu in de Wet toezicht trustkantoren 2018 is vastgelegd.
3. er bij mij geen nieuwe documenten beschikbaar zouden zijn over, dan wel naar aanleiding van en/of in het kader van het project 'niet-melders'. Dat zou volgens bezwaarden immers impliceren dat het project wel is begonnen maar nimmer tot verdere opvolging heeft geleid. Evenmin achten bezwaarden het geloofwaardig dat de bij het project 'niet-melders' betrokken toezichthouders/bestuursorganen, waaronder bij mij, mede gezien in het licht van het eerdere evaluatierapport van het Functioneel Parket Amsterdam over dat project, niet zouden beschikken over documenten over de voortgang of opvolging van dat project en activiteiten binnen dit project, waaronder e-mails, brieven, gespreksverslagen, interne en externe notities, memoranda e.d.
4. er gelet op het project 'Toezichtsbeeld DNB trustkantoren 2019' geen documenten zijn die binnen de reikwijdte van het Wob-verzoek vallen. Bezwaarden menen dat, omdat volgens hen het project inhoudt dat er via het Financieel Expertise Centrum een project trustkantoren loopt waarin de FIOD, het openbaar Ministerie en de Belastingdienst ketenpartners zijn dat tot doel heeft om onder andere de integriteit van trustkantoren vanuit de één overheid gedachte te beoordelen en te benaderen.
5. er geen documenten zijn die vallen binnen de reikwijdte van het Wob-verzoek nu er in het eerdere besluit van 29 januari 2020 aan bezwaarden bepaalde documenten niet openbaar zijn gemaakt die buiten de reikwijdte van het Wob-verzoek zouden vallen of niet zouden zien op de wijze waarop De Nederlandse Bank (DNB) toezicht houdt op trustkantoren. Het aan deze procedure ten grondslag liggend Wob-verzoek is daarom ruimer van strekking en ziet niet op de wijze waarop DNB toezicht houdt.

*Beoordeling*

1. Het namens bezwaarden ingediende verzoek om openbaarmaking van informatie, het daarop door mij genomen besluit en het daartegen gemaakte bezwaar zijn gedaan onder het regime van de Wob. Met ingang van 1 mei 2022 is de Wob ingetrokken, waarvoor de Wet open overheid (Woo) in de plaats is gekomen. De Woo kent geen overgangsrecht, wat betekent dat dit besluit is gebaseerd op de Woo.
2. Ik stel voorop dat het bezwaar moet worden beoordeeld op basis en binnen de reikwijdte van het Wob-verzoek van 24 september 2020. Om die reden heb ik uw brief van 25 augustus 2021 aangemerkt als een nieuw Wob-verzoek waarop u van mij een afzonderlijk besluit ontvangt.
3. Bij het bestreden besluit heb ik het Wob-verzoek van bezwaarden afgewezen enerzijds omdat dit verzoek ziet op informatie in documenten die ik al openbaar heb gemaakt en anderzijds omdat de gevraagde informatie bij mij niet aanwezig is.
4. In het bezwaarschrift hebt u, samengevat, betoogd dat het ongeloofwaardig is dat de gevraagde informatie in documenten bij mij niet aanwezig is en dat ik het Wob-verzoek te beperkt heb opgevat.
5. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (AbRvS) geldt in een dergelijk geval dat, wanneer het bestuursorgaan stelt dat na onderzoek is gebleken dat een bepaald document niet of niet meer onder hem berust en een dergelijke mededeling niet ongeloofwaardig voorkomt, het in beginsel aan degene is die om informatie verzoekt om aannemelijk te maken dat, in tegenstelling tot de uitkomsten van het onderzoek door het bestuursorgaan, dat document toch onder het bestuursorgaan berust (AbRvS 10 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:292).
6. Ter hoorzitting hebt u namens bezwaarden mede aan de hand van uw pleitnota de gronden van het bezwaar nader uiteengezet. In de kern komen die erop neer dat bezwaarden op zoek zijn naar informatie in documenten die inzicht geven in de wijze waarop opvolging is gegeven aan de bevindingen van de parlementaire ondervragingscommissie fiscale constructies en de bevindingen van het project niet-melders. Namens bezwaarden hebt u gewezen op de mogelijkheid dat bij de Fiscale Inlichtingen en OpsporingsDienst (FIOD) informatie, vooral over het zogenoemde 'project Niet-melders', in documenten aanwezig is dat valt binnen de reikwijdte van hun Wob-verzoek.
7. In vervolg op uw opmerking is daarop namens mij aan de Woo-contactpersoon van de FIOD een e-mail gestuurd met als bijlagen het Wob-verzoek, het bestreden besluit, het bezwaarschrift met de nadere gronden, het verslag van de hoorzitting met uw pleitnota en de volgende tekst:

*"Beste*

*Op 20 november 2020 heeft de minister van Financiën een besluit genomen op een Wob-verzoek van over trustkantoren. Bij brief van 28 december 2020, aangevuld bij brief van 8 februari 2021, is daartegen bezwaar gemaakt. Deze documenten vind je als bijlage bij deze e-mail. Tijdens een hoorzitting op 30 juni 2021 hebben bezwaarden het bezwaar nader toegelicht.*

*Ter hoorzitting is namens bezwaarden naar voren gebracht dat het Wob-verzoek te beperkt is opgevat en dat zij op zoek zijn naar informatie vevat in documenten over de manier waarop departementaal opvolging is gegeven aan het rapport van de Parlementaire ondervragingscommissie Fiscale constructies (POFC) en de bevindingen naar aanleiding van het project Niet-melders, voor zover het*

**Directie Juridische Zaken**

**Ons kenmerk**  
2022-0000088820

*trustkantoren aangaat (zoals beleid en wetgeving, dus breder dan het toezicht op trustkantoren). We hebben begrepen dat jullie met name over documenten (kunnen) beschikken die verband houden met het project Niet-melders.*

**Directie Juridische Zaken**

*Zou je met inachtneming hiervan en met hetgeen hierover in het Wob-verzoek en het bezwaarschrift is geschreven een zoekslag naar (informatie neergelegd in) documenten kunnen doen? Afhankelijk van de uitkomst van die zoekslag kunnen we wellicht even contact hebben over het verdere proces van levering van documenten etc.*

**Ons kenmerk**  
2022-0000088820

*Voor vragen kun je met .....contact opnemen”.*

8. Daarop heeft de Woo-contactpersoon van de FIOD, onder toezending van drie gevonden documenten, die ik met dit besluit onder bijlage C. openbaar maak, met een begeleidende e-mail gereageerd. Daaruit blijkt dat de drie gevonden documenten het resultaat zijn van een zoekslag op de computer directory van het team van het project Niet-melders, dat teruggaat tot 2013. Gezocht is op de steekwoorden: 'trustkantoor', 'trustdienst', 'evaluatie' en 'consultatie'. Behalve de bedoelde drie documenten en een aantal individuele casus, zijn er met deze zoekwoorden geen andere documenten gevonden die binnen de reikwijdte vallen van het Wob-verzoek en die een geaggregeerd algemeen beeld of aanbevelingen laten zien van te wijzigen wetgeving.

Daarbij merk ik op dat het, anders dan bezwaarden menen, ook niet goed voorstelbaar is dat bij de FIOD informatie in de door bezwaarden bedoelde zin, aanwezig is. Immers, het resultaat van de parlementaire onderzoekcommissie is uitsluitend omgezet in wetgeving, terwijl de FIOD geen beleids- of wetgevings-, maar een uitvoerings- en opsporingsorganisatie is.

9. Verder heeft de FIOD een zoekvraag gericht aan medewerkers die zich met het project Niet-melders hebben bezighouden. Gevraagd is om te zoeken naar: evaluaties, verslagen, memo's en input op evaluatie en consultatie, die zijn opgesteld binnen het project Niet-melders en mogelijk als input hebben gediend voor aanscherping van de wet- en regelgeving op trustkantoren (en verandering van het toezicht op deze sector door DNB). Deze projectmedewerkers hebben blijkens de genoemde e-mail van de Woo-contactpersoon van de FIOD laten weten zich geen documenten te kunnen herinneren die vallen binnen de reikwijdte van het Wob-verzoek.
10. In het bezwaarschrift is voorts uiteengezet, en ter hoorzitting toegelicht, dat het bezwaarden onwaarschijnlijk voorkomt dat de bevindingen van de parlementaire ondervragingscommissie fiscale constructies, uitsluitend en rechtstreeks tot (aanscherping van) wetgeving heeft geleid. Bezwaarden veronderstellen dat er over de uitkomst van de parlementaire ondervragingscommissie fiscale constructies (inter)departementaal meer informatie op schrift is gesteld dan uit de wetsgeschiedenis blijkt. Voorafgaand aan het opstellen van die wetsgeschiedenis zullen volgens de veronderstelling van bezwaarden (ook) beleidskeuzes zijn gemaakt. Naar die informatie gaat de belangstelling van bezwaarden uit om aldus inzicht te verkrijgen in de beweegredenen die juist wèl, of juist niet, hebben geleid tot het in de Wet toezicht trustkantoren 2018 opgenomen, gewijzigd, in de ogen van bezwaarden: verscherpt, toezicht. Blijkbaar is naar dergelijke informatie volgens bezwaarden in documenten niet gezocht, reden waarom het Wob-verzoek naar de mening van bezwaarden (te) beperkt is opgevat.
11. Tijdens de hoorzitting is in reactie op de bezwaargronden namens mij meegedeeld en bevestigd dat toezichtsinformatie niet bij mij maar bij DNB berust. Tevens, dat de aanbevelingen van de parlementaire ondervragingscommissie fiscale constructies, zoals ik hiervoor onder 8. reeds

heb opgemerkt, inderdaad uitsluitend zijn uitgemond in (meer verfijnde) wetgeving, zoals neergelegd in de Wet toezicht trustkantoren 2018.

Directie Juridische Zaken

Reeds omdat niet in de omvang, die bezwaarden ook al in hun Wob-verzoek hebben bedoeld, naar informatie over de beweegredenen voor die wet - buiten de wetsgeschiedenis om - is gezocht, treft het bezwaar doel en is het gegrond.

Ons kenmerk  
2022-0000088820

12. In vervolg daarop is daarom alsnog door de betreffende beleidsdirectie een ruimere zoekslag naar informatie in documenten verricht met als zoekrichting 'de opvolging van de bevindingen van de parlementaire ondervragingscommissie'. Op basis daarvan zijn 14 documenten aangetroffen. Deze documenten zijn opgenomen in een inventarislijst, die is opgenomen in bijlage B. De gedeeltelijk openbaar te maken documenten zijn als bijlage C. bijgevoegd.
13. Een aantal documenten bevat passages die over andere onderwerpen gaan dan de hierboven genoemde onderwerpen van het Wob-verzoek. Deze passages vallen inhoudelijk niet binnen de reikwijdte van dat verzoek. Om die reden heb ik die passages onleesbaar gemaakt onder vermelding 'buiten verzoek'. Dit is eveneens in de inventarislijst aangegeven.

Het verzoek van bezwaarden om informatie is zowel op grond van de Wob, als op grond van de Woo beoordeeld omdat die beoordeling is afgerond vóórdat de Woo op 1 mei 2022 in werking is getreden. Zie hiervoor onder 1. Dat brengt mee dat de aanduiding van de toegepaste uitzonderingsgronden in bijlage C. afwijken van de motivering in dit besluit. Ter bevordering van de leesbaarheid heb ik in bijlage D. een transponeringstabel opgenomen, waarin de uitzonderingsgronden van de Wob en de Woo naast elkaar staan omschreven.

Het recht op openbaarmaking dient het publieke belang van een goede en democratische bestuursvoering. Het komt iedere burger in gelijke mate toe. Er wordt daarbij niet gekeken naar het specifieke belang van de verzoeker.

Openbaarmaking in de zin van (de Wob en) de Woo betekent openbaarmaking voor iedereen. In dat licht vindt de afweging dan ook plaats. Hierbij wordt getoetst aan de artikelen 5.1 en 5.2 van de Woo (daarvoor: de artikelen 10 en 11 van de Wob) waarin is aangegeven in welke gevallen openbaarmaking geheel of gedeeltelijk kan of moet worden geweigerd.

14. *De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, van de Woo/artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob)*  
Op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, van de Woo (artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob) 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-mailadressen, telefoonnummers en functienamen. Bij een aantal documenten is dit het geval. Ik vind het in dit geval belangrijk dat de identiteit van betrokkenen niet bekend wordt omdat dit zijn of haar privacy kan schenden. Dat vind ik niet wenselijk. Daarom maak ik deze persoonsgegevens niet openbaar.

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 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.

Directie Juridische Zaken

Ons kenmerk  
2022-0000088820

15. *Persoonlijke beleidsopvattingen in een stuk voor intern beraad (artikel 5.2, eerste lid, van de Woo/artikel 11, eerste lid, van de Wob)*  
Uitgangspunt van de Woo is, zoals dat ook het geval was van de Wob, dat overheidsinformatie openbaar is. Dit geldt in principe ook voor documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad. Intern beraad is het overleg tussen ambtenaren die werkzaam zijn onder verantwoordelijkheid van 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 het geval. Over de openbaarheid 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. Ik acht het in dit geval ook niet in het belang van een goede en democratische bestuursvoering om met toepassing van artikel 5.2, tweede lid, van de Woo de persoonlijke beleidsopvattingen toch openbaar te maken. Gelet hierop maak ik in dit dossier en bij dit besluit de persoonlijke beleidsopvattingen bestemd voor intern beraad niet openbaar.

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

Document nummer 12 bevat tekstgedeelten met daarin persoonlijke beleidsopvattingen die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad. Het betreft een inhoudelijke gedachtewisseling van ambtenaren over de vormgeving van wetgeving. Ik acht het niet in het belang van een goede en democratische bestuursvoering deze persoonlijke beleidsopvattingen openbaar te maken, zowel in tot op de persoon herleidbare als geanonimiseerde vorm. Daarom heb ik deze informatie in dat document onleesbaar gemaakt.

## Conclusie

Uit hetgeen ik hiervoor over het bezwaar heb overwogen, volgt dat in bezwaar aannemelijk is gemaakt en geworden dat er meer informatie in documenten bij mij aanwezig is die valt binnen de reikwijdte van het Wob-verzoek van bezwaarden dan bij het bestreden besluit is bekend gemaakt.

**Directie Juridische Zaken**

**Ons kenmerk**  
2022-0000088820

Het bezwaar is daarom gegrond. De ter gelegenheid van het bezwaar aangetroffen informatie is als bijlage C. bij dit besluit gevoegd.

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN FINANCIËN,  
namens deze,

Bas van den Dungen  
secretaris-generaal

Tegen dit besluit kunt u binnen zes weken na de dag van verzending daarvan beroep instellen bij de Rechtbank Amsterdam, Afdeling Publiekrecht, teams Bestuursrecht, Postbus 75850, 1070 AW Amsterdam.