



> 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**

2022-0000129312

**Uw brief (kenmerk)**

5 april 2022 F-052-2022

**Bijlagen**

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

Datum 25 augustus 2022  
Betreft Deelbesluit 1 op uw Woo-verzoek inzake het verdrag ter voorkoming van dubbele belasting Nederland-Rusland

Geachte,

In uw brief van 5 april 2022, ontvangen op 6 april 2022, heeft u als gemachtigde, namens onderzoeksjournalist, verzocht om informatie over documenten inzake het verdrag ter voorkoming van dubbele belasting Nederland-Rusland vanaf 1 januari 2014 tot de datum van ontvangst van uw verzoek. In dit eerste deelbesluit maken wij de informatie (gedeeltelijk) openbaar over de periode van 1 januari 2017 tot 2 augustus 2021. Het tweede (en laatste) deelbesluit zal zien op de periode van 1 januari 2014 tot en met 1 januari 2017 en 2 augustus 2021 tot en met 6 april 2022.

U vraagt om openbaarmaking van documenten waarin de Nederlandse strategie wordt besproken voor onderhandelingen over het Belastingverdrag tussen Nederland en Rusland, en onderliggende documenten:

1. De (reguliere) onderhandelingen over de gedeeltelijke herziening van het verdrag ter voorkoming van dubbele belasting, die hebben geleid tot een ambtelijke overeenstemming (2014-2020).
2. De heropening van de onderhandelingen door Rusland (augustus 2020).
3. Heronderhandelingen over de eerder uitonderhandelde aanpassingen van het belastingverdrag. Waaronder: de tegenvoorstellen van Nederland (augustus 2020-juni 2021).
4. Beëindiging verdrag ter voorkoming van dubbele belasting Nederland (juni 2021-heden).
5. De gevolgen van het Russische besluit om het verdrag te beëindigen (juni 2021-heden).
6. De hernieuwde onderhandelingen met Rusland om tot een belastingverdrag te komen (juni 2021- heden).
7. Stilleggen van de onderhandelingen vanwege de Russische invasie van Oekraïne (februari 2022- heden).

De ontvangst van uw verzoek heb ik u schriftelijk bevestigd bij brief van 22 april 2022, met kenmerk 2022-0000129312. In de brief van 2 mei 2022 heb ik de beslistermijn verdaagd met vier weken tot 17 mei 2022.

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

Op 4 mei 2022 heeft een telefoongesprek tussen u en medewerkers van mijn ministerie plaatsgevonden. Tijdens dit gesprek is de stand van zaken van uw Woo-verzoek met u besproken. Ook is gesproken over een ander gelijkluidend Woo-verzoek met een gedeeltelijk samenvallende tijdsperiode. U heeft aangegeven dat u de documenten van dit gelijkluidende Woo-verzoek wilt ontvangen als apart deelbesluit, zodat u de mogelijkheid heeft in bezwaar te gaan tegen de wijze van openbaarmaking van deze documenten. Verder is besproken dat u dit deelbesluit tegelijkertijd met de verzoeker (van het gelijkluidende Woo-verzoek) wenst te ontvangen. Tot slot heeft u – op mijn verzoek – een toelichting gegeven op punt 3 van uw verzoek. Dit punt ziet op een eventuele uitwisseling van ervaringen tussen Nederland en de andere organen over de (her)onderhandelingen met Rusland.

**Directie Juridische Zaken**

**Ons kenmerk**  
2022-0000129312

Op 6 mei 2022 heeft een medewerker van mijn ministerie een samenvatting van het gesprek van 4 mei gemaild naar u en daarbij het volgende medegedeeld: het gelijkluidende verzoek is op een eerdere datum ontvangen dan uw verzoek. Daarom zal ik het besluit eerst naar de verzoeker van het gelijkluidende verzoek sturen. Daarna zullen de stukken met u worden gedeeld in de vorm van een deelbesluit. Op dezelfde dag volgt publicatie op Rijksoverheid.nl.

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 6 april 2022 neem ik daarom als een Woo-verzoek in behandeling.

### **Besluit**

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

### **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' of 'dubbel'. Dit is in de inventarislijst aangegeven.

#### *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 derde belanghebbenden hebben aangegeven geen bezwaar te hebben tegen de voorgestelde wijze van openbaarmaking.

## **Wettelijk kader**

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

Directie Juridische Zaken

Ons kenmerk  
2022-0000129312

## **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 aan de orde is. 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.

## **Transponeringstabel**

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.

## **Overwegingen**

*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.

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.

Door openbaarmaking van documenten die vertrouwelijk zijn uitgewisseld met de diplomatieke post van het desbetreffende land of passages waarin gedetailleerd de onderhandelingsposities van de betrokkene landen zijn besproken, zal de verhouding tussen Nederland en de betreffende landen stroever worden. Hierdoor kan worden aangenomen dat in de toekomst het overleg tussen Nederland en de betreffende landen moeilijker zal verlopen. Ik zal deze informatie daarom niet openbaar maken.

**Directie Juridische Zaken**

**Ons kenmerk**  
2022-0000129312

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-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 schaden. 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 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 document betreft een conceptdocument.<sup>1</sup> 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. Dit document maak ik daarom niet openbaar met een beroep op het belang van het goed functioneren van de Staat.

Waar van toepassing heb ik dit document niet openbaar gemaakt onder vermelding van 11.1 Wob.

---

<sup>1</sup> Document met id-nummer 1033682.

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.

**Directie Juridische Zaken**

**Ons kenmerk**  
2022-0000129312

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.

*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 vertrouwelijkheid 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 het voormelde conceptdocument, waarin de beleidsvorming nog niet 'rijp' is. In de fase waarin het definitieve document nog vorm moet krijgen, moet er ruimte zijn om conceptteksten en gedachten met elkaar uit te wisselen. De tekst in deze conceptteksten zijn dan ook persoonlijke beleidsopvattingen. 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 het conceptdocument 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 de paragraaf over het belang van het goed functioneren van de Staat in het besluit.

Waar van toepassing heb ik dit document 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](http://www.rijksoverheid.nl).

**Afschrift aan belanghebbenden**

Een afschrift van dit besluit zend ik aan belanghebbenden.

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN FINANCIËN,  
namens deze,

b/a

mr. M.S. Bogtstra  
De Directeur Juridische Zaken

**Directie Juridische Zaken**

**Ons kenmerk**  
2022-0000129312

**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**  
2022-0000129312

### Artikel 5.1

1. Het openbaar maken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:  
[...]
1. 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;  
[...]
  - e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;  
[...]
  - i. het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen.  
[...]

### Artikel 5.2

1. In geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, wordt geen informatie verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen. Onder persoonlijke beleidsopvattingen worden verstaan ambtelijke adviezen, visies, standpunten en overwegingen ten behoeve van intern beraad, niet zijnde feiten, prognoses, beleidsalternatieven, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter.

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

| <b>Uitzonderingsgrond in de Wet openbaarheid van bestuur (artikel/code)</b> | <b>Uitzonderingsgrond in de Wet open overheid (artikel/code)</b>      |
|---|---|
| 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)                |
| Het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling (10.2.g)          | Het goed functioneren van de staat (...) of bestuursorganen (5.1.2.i) |
| Niet verstrekken van persoonlijke beleidsopvattingen (11.1)                 | Niet verstrekken van persoonlijke beleidsopvattingen (5.2.1)          |

**Ons kenmerk**  
2022-0000129312