

ABRvS 14 juli 2004 200400090/1, LJN: AQ1360

<http://www.rechtspraak.nl/ljn.asp?ljn=AQ1360>

## Noot

1. Tegen de achtergrond van de vaste jurisprudentie over de afbakening van de persoonlijke levenssfeer als afwegingsfactor ex art.10, tweede lid, aanhef en sub e Wob is dit geen verrassende uitspraak. Niettemin zitten er enkele relevante aspecten in, die nog weinig aandacht hebben gekregen. Aanleiding tot het hier in het geding zijnde Wob-verzoek is een wat moeizame (persoonlijke) verhouding van een (zelfstandige) belastingadviseur met een bepaalde belastinginspecteur, resulterend in het aanspannen van een klachtprocedure. In dit verband neemt betrokkene kennis van de gedragscode integriteit van de Belastingdienst, bestaande uit de Brochure basiswaarden (2004) en Spelregels integriteit Belastingdienst (2001), met name van het onderdeel Functiemobiliteit (onderdeel 7) van laatstgenoemde brochure. Hierin komt de constatering voor: "Bij de belastingdienst wisselen medewerkers gemiddeld genomen eens per vijf jaar van functie" (p. 15). Deze functieroulatie staat in het teken van: (a) de professionele ontwikkeling van medewerkers (loopbaanmogelijkheden) en (b) preventieve werking ten aanzien van de integriteit van medewerkers, in het bijzonder bij kwetsbare functies. In het verlengde hiervan vraagt betrokkene aan de Staatssecretaris van Financiën (Belastingdienst) hoe lang de betreffende belastingmedewerker "aan dit (zelfde) team toegevoegd c.q. werkzaam is." Met een beroep op het prevalerende belang van de persoonlijke levenssfeer van betrokkene weigert de staatssecretaris de gevraagde informatie te verstrekken. Rechtbank Den Bosch oordeelt overeenkomstig. Anders echter de Afdeling bestuursrechtspraak in deze uitspraak, die oordeelt dat de persoonlijke levenssfeer van de desbetreffende medewerker hier niet in het geding is en op basis hiervan de aangevallen uitspraak wegens gebrek aan deugdelijke motivering vernietigt.

2. Een eerste element is de modaliteit van informatieverstrekking. Betrokkene krijgt het betreffende document niet zelf in handen. In plaats daarvan wordt volstaan met de verstrekking van de gevraagde datumgegevens op basis van een bij het bestuursorgaan aanwezig document (art. 7, eerste lid, aanhef en sub d Wob), namelijk de datum waarop betrokkene zijn werkzaamheden bij het team "Bouw" van de Belastingdienst Eindhoven is begonnen. Dat niet gevraagd is om de documenten zelf, maar om inlichtingen op basis van documenten, blijkt ook nu weer relevant voor de vraag of de persoonlijke levenssfeer van de betrokken ambtenaar als relatieve weigeringsgrond in het geding is.

3. Wat de afbakening van de persoonlijke levenssfeer van ambtenaren als (relatieve) weigeringsgrond betreft zijn in deze uitspraak twee aspecten van belang, te weten: (a) de aard van de betreffende gegevens en (b) de wijze van vastlegging (registratie). Allereerst de vraag of de persoonlijke levenssfeer van de betreffende belastingmedewerker bij de verstrekking van de gevraagde informatie in het geding is. De ook in deze uitspraak aangehaalde hoofdregel in de jurisprudentie luidt als volgt: "Met betrekking tot ambtenaren kan waar het hun beroepshalve functioneren betreft, slechts in beperkte mate een beroep worden gedaan op het belang van eerbiediging van hun persoonlijke

levenssfeer” (r.o. 2.5). Afbakenings(boordelings)criterium is derhalve het begrip “beroepshalve functioneren”. Op basis hiervan oordeelt de Afdeling, dat de datum waarop een werknemer bij een bepaald dienstonderdeel van zijn werkgever is gaan werken – behoudens bijzondere omstandigheden is op te vatten als een aspect van diens beroepshalve functioneren. Nu de gevraagde informatie kan worden verstrekt zonder openbaarmaking van documenten uit het personeelsdossier is de privacy van de betreffende ambtenaar, naar het oordeel van de Afdeling niet in het geding, zodat de Staatssecretaris de gevraagde informatie onrechtmatig heeft geweigerd.

4. Zoals opgemerkt is deze uitspraak geheel in lijn met de vaste afdelingsjurisprudentie met betrekking tot de afbakening van de persoonlijke levenssfeer als weigeringsgrond ex art. 10, tweede lid, aanhef en sub e Wob, die voor burgers geldt en ook op ambtenaren (en bestuurders) wordt toegepast. In ABRvS van 26 mei 2004, zaaknr. 200306082/1 stond de vraag naar de openbaarmaking van opleidingsgegevens van ambtenaren van het UWV centraal. De Afdeling stelt hierin vast dat, naast algemene opleidingsgegevens, ook stukken uit een personeelsdossier met betrekking tot persoonlijke opleidingsgegevens documenten over een bestuurlijke aangelegenheid kunnen zijn (r.o. 2.3). Het al dan niet voldoen aan het voor hun functies vereiste opleidingsniveau is wat ambtenaren betreft een aspect van hun beroepshalve functioneren. Met de rechtbank Arnhem is de Afdeling derhalve van oordeel, dat het UWV deze gevraagde gegevens niet wegens schending van de persoonlijke levenssfeer had mogen weigeren, nu een zodanige (geanonimiseerde) verstrekking mogelijk en is toegezegd, dat andere persoonlijke gegevens van betrokkenen niet openbaar zullen worden. Zie in dit verband ook ABRvS 18 december 2002, AB 2003, 89, betreffende de openbaarmaking van een brief van de belastingdienst aan de Europese Commissie, waarin de Afdeling overweegt dat volgens vaste jurisprudentie de persoonlijke levenssfeer van personen in het algemeen niet in het geding is voor zover het uitsluitend hun beroepshalve functioneren betreft. In dit geval ging het (o.m.) om de openbaarmaking van de naam van een ambtenaar van de Europese Commissie. De Afdeling stelt vast dat de naamsvermelding een aspect is van diens beroepsmatig functioneren en de verstrekking van een geanonimiseerde versie van het gevraagde document zeer goed mogelijk is, zodat het beroep op deze grond wordt afgewezen. Vergelijk de uitspraak van de Rb. Almelo van 5 december 2001, LJN. AD8325 betreffende een verzoek om openbaarmaking aan de officier van justitie om afschriften van de processen-verbaal van de verklaringen die door ambtenaren van de gemeente Enschede, de provincie Overijssel en de rijksoverheid tegenover de politie of de officier zijn afgelegd. In dit geval ging de rechtbank mee met de weigering van openbaarmaking door de officier van justitie om redenen van persoonlijke levenssfeer. De betreffende overweging luidt als volgt: “Met eisers is de rechtbank van oordeel dat er ten aanzien van ambtenaren of andere overheidsdienaren die uit hoofde van hun functie verklaringen afleggen, welke verklaringen betrekking hebben op het optreden van de overheid als zodanig, minder snel sprake zal zijn van een schending van de persoonlijke levenssfeer van de betrokken ambtenaren of overheidsfunctionarissen. Dat neemt echter niet weg dat zich zulke situaties wel degelijk kunnen voordoen. Gevallen als de onderhavige, waarbij er sprake is van bijzonder grote maatschappelijke en persoonlijke gevolgen, waarbij ook de emotionele consequenties bijzonder groot kunnen zijn, mogen naar het oordeel van de rechtbank tot die gevallen worden gerekend, waarin met succes een beroep op de

bescherming van de persoonlijke levenssfeer kan worden gedaan.” Hierin wordt derhalve op juiste wijze invulling gegeven aan het voorbehoud in de afdelingsjurisprudentie. Zie met betrekking tot de toepassing van het criterium van beroepshalve functioneren bij de afbakening van de persoonlijke levenssfeer tevens: ABRvS 17 juli 2002, LJN AE5445 (persoonlijke levenssfeer niet in het geding bij gegevensverstrekking omtrent slagingscijfers, herkansingscijfers en/of percentages per rijkschool, ook met betrekking tot eenmansbedrijven) en Rb. Amsterdam 8 mei 2003, LJN AF9132 (beroep op persoonlijke levenssfeer inzake door de Arbeidsinspectie opgelegde bestuurlijke boetes vanwege aard informatie en toepassing op eenmansbedrijven gehonoreerd).

5. Hoewel verweven met andere overwegingen is een bijzonder element in dit verband de wijze van vastlegging (registratie, archivering) van de gevraagde gegevens, i.c. de opneming van de betreffende stukken in het personeelsdossier. De rechtbank vond dit een relevant aspect, want motiveerde de ongegrondverklaring van het beroep op basis van twee argumenten: (a) de aard van de betreffende gegevens (gegevens in het kader van de personeels- en apparaatzorg) en (b) de wijze van vastlegging, i.c. opneming in het personeelsdossier van betrokkene. De rechtbank hanteert aldus een tweeledig criterium, bestaande uit een feitelijk en een min of meer normatief element, te weten: (a) de feitelijke opneming van stukken in een personeelsdossier (b) de vaststelling dat de betreffende stukken hierin thuishoren. De Afdeling nuanceert op dit punt. Opneming van de gevraagde documenten in een personeelsdossier is als zodanig niet doorslaggevend voor de vraag of de persoonlijke levenssfeer in het geding is, “nu het gevraagde gegeven kan worden verstrekt zonder documenten uit dit dossier openbaar te maken”. Zie in dit verband ook de eerdergenoemde uitspraak inzake de openbaarmaking van opleidingsgegevens, ABRvS 26 mei 2004, zaaknr. 200306082/1. Hierin stelde de Afdeling vast dat ook stukken uit een personeelsdossier documenten over een bestuurlijke aangelegenheid kunnen zijn en derhalve ingevolge artikel 3, eerste lid, onder de werkingssfeer van de Wob vallen.. Zie met betrekking tot de afbakening tussen de kwalificaties bestuurlijke aangelegenheid en arbeidsrechtelijke aangelegenheid ook ABRvS 28 juli 2004, zaaknr. 200400333/1 betreffende het verzoek om openbaarmaking van een onderzoeksrapport over een mogelijke integriteitsschending.

Voorzover het gaat om openbaarmaking, dat wil zeggen gegevensverstrekking uit of op basis van personeelsdossiers, is in de regel tevens sprake van gelding van de Wet bescherming persoonsgegevens (samenloop). Een gegevensverstrekking als hier aan de orde is tevens te kwalificeren als rechtmatig op grond van artikel 8, aanhef en sub c, Wbp (wettelijke informatieverplichting). Een punt van aandacht is dat de gegevensbescherming op grond van de Wbp verder gaat dan die op basis van de Wob, immers aanknoopt bij het begrip persoonsgegeven in de zin van artikel 1, aanhef en sub a, Wbp, derhalve niet de eis van privacy-aantasting stelt.

6. Zoals hiervoor opgemerkt, vormen de hiervoor genoemde brochures tezamen de integriteits-gedragscode van de Belastingdienst. Zie ook de integriteits-voorzieningen in het Reglement Personeelsvoorschriften Belastingdienst. De Belastingdienst kent derhalve op dit punt afzonderlijke voorzieningen, naast de regelingen voor het kerndepartement in de vorm van de Brochure integriteit (2004), een Compliance-regeling Financiën (2002)

en een Klokkenluidersregeling Financiën (2004). Deze stukken zijn elektronisch gepubliceerd op de website [www.integriteitoverheid.nl](http://www.integriteitoverheid.nl). Zie voorts in dit verband het wetsvoorstel Wijziging van de Ambtenarenwet en enkele andere wetten in verband met goed ambtelijk handelen, goed werkgeverschap en algemene regels over integriteit, TK 2003-2004, 29436, nrs. 1-3 en de achterliggende nota Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie van de minister van BZK, TK 2002-2003, 28844, nrs. 1-5. De Ambtenarenwet is reeds tweemaal eerder gewijzigd met het oog op verankering van de ambtelijke integriteit (Stb. 1997, 224 en 2003, 60). Zie het huidige art. 125 Aw en de uitwerking hiervan in de artt. 61 t/m 64 Algemeen Rijksambtenarenreglement. Het thans bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel voorziet (o.m.) in een drietal nieuwe artikelen in de Aw, waarbij het nieuwe artikel 125 ter een wederkerige rechtsbetrekking als open norm vestigt: “Het bevoegd gezag en de ambtenaar zijn verplicht zich als een goed werkgever en een goed ambtenaar te gedragen.” Ingevolge het nieuwe artikel 125quater, aanhef en sub c, draagt het bevoegd gezag zorg voor de totstandkoming van een gedragscode voor goed ambtelijk handelen. Deze gedragscode, bedoeld als ethisch afwegingskader waarbinnen de ambtenaar dient te handelen en de nadere concretisering ervan praktijkvoorbeelden, wordt door de regering gezien als een belangrijk instrument en hulpmiddel om de gewenste en actief nagestreefde cultuurverandering binnen de overheidsorganisaties te ondersteunen, onder meer ter operationalisering van eisen van goed ambtenaarschap (nr. 3, p. 4-5 en 21). De gedragscode is geen beleidsregel in de zin van artikel 1:3, vierde lid, Awb, heeft in beginsel interne werking, zij het met reflexwerking ten aanzien van een open norm als het goed ambtenaarschap. Burgers kunnen aan een dergelijke gedragscode derhalve geen rechtstreekse rechten ontleen, hier echter wel bij aanknopen ter concretisering van de toetsingsmaatstaf van correct ambtelijk handelen. De hier genoemde gedragscode van de Belastingdienst geldt als prototype van deze ontwikkeling (nr. 3, p. 4).

Prof.mr. G. Overkleeft-Verburg  
hoogleraar Staats- en Bestuursrecht EUR