



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

Kenmerk bezwaar: W2022030

Advies van de bezwaaradviescommissie van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (hierna: commissie)

met betrekking tot het bezwaarschrift van 31 mei 2023 namens [REDACTED] en ingediend door de heer [REDACTED], mevrouw [REDACTED] en de heer [REDACTED] (hierna: bezwaarde)

tegen het besluit van de Griffier van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, namens de Tweede Kamer (hierna: verweerder) van 12 mei 2023 dat is genomen op het Woo-verzoek van 10 november 2022.

Met het Woo-verzoek is verzocht om openbaarmaking van documenten over het onderzoek naar sociale onveiligheid en de voormalige voorzitter van de Tweede Kamer vanaf 1 september 2019 tot de datum van het Woo-verzoek. Na indiening van het verzoek is tussen bezwaarde en verweerder gesproken over eventuele prioritering ten aanzien van de afhandeling van het verzoek, in welk verband door verweerder is besloten om niet met deelbesluiten te werken. Verder is bezwaarde na een ingebrekestelling van 7 februari 2023 op 7 maart 2023 een beroepsprocedure niet tijdig beslissen gestart bij de rechtbank Amsterdam. Bij uitspraak van 9 mei 2023 met kenmerk AWB 23/1367 heeft de rechtbank beslist dat verweerder binnen 14 dagen na verzending van de uitspraak alsnog een besluit op de aanvraag moet nemen. Een afschrift van de uitspraak is op 17 mei 2023 door de rechtbank aan partijen gezonden, aldus nadat de beslissing op het verzoek reeds enkele dagen daarvoor was genomen.

De termijn om te beslissen op het bezwaar is bij brief van 12 september 2023 door verweerder verlengd tot maandag 27 november 2023.

Op 4 oktober 2023 heeft verweerder een nadere schriftelijke toelichting op het Woo-besluit van 12 mei 2023 gegeven.

Bij beslissing van 6 oktober 2023 is door de commissie op grond van artikel 7:4, zesde lid, en artikel 7:13, vierde lid, van de Awb een geheimhoudingsbesluit genomen ten aanzien van de niet-gereedige Woo-stukken.

Samenstelling commissie:

Voorzitter: de heer C.N. van der Sluis
Lid I: de heer M.S. van Muiswinkel
Lid II: mevrouw R.C.J.M. Balvers
Secretaris: de heer M.A.J. West

Datum hoorzitting: 12 oktober 2023

I. Bestreden besluit

De Griffier heeft met het bestreden besluit 1.483 documenten gevonden die binnen de reikwijdte van het verzoek vallen, waarbij sprake zou zijn van 755 dubbele documenten resulterende in 728 documenten die zijn beoordeeld door verweerder ten behoeve van het besluit op het verzoek tot openbaarmaking van die documenten. In het bestreden besluit:

- is aangegeven dat 53 documenten reeds openbaar zijn, waarbij op de inventarislijst behorende bij het bestreden besluit de vindplaats van die documenten is beschreven;
- is aangegeven dat 17 documenten informatie bevatten en in gevallen hele pagina's, die buiten de reikwijdte van het verzoek vallen en welke informatie daarom is weggelakt respectievelijk is verwijderd;
- is ten aanzien van 643 documenten besloten dat het verzoek om openbaarmaking integraal wordt geweigerd;
- is besloten om 85 documenten gedeeltelijk openbaar te maken.

Een deel van de informatie is niet openbaar gemaakt omdat verweerder zich in het bestreden besluit op het standpunt heeft gesteld dat:

- als hiervoor beschreven, een deel van de informatie buiten de reikwijdte van het verzoek valt;
- een deel van de informatie bestaat uit persoonsgegevens en het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, onder e, van de Woo) hieraan in de weg staat;
- een deel van de informatie bestaat uit persoonlijke beleidsopvattingen die (op grond van artikel 5.2, eerste lid, van de Woo) niet openbaar worden gemaakt, ook niet op geanonimiseerde wijze (artikel 5.2, tweede lid, van de Woo).

II. Bezwaarschrift

Bezwaarde betwist de rechtmatigheid van de weigering door verweerder om informatie openbaar te maken die betrekking heeft op het advies van Capra Advocaten, waaronder de verschillende (concept)versies, het definitieve advies en communicatie met Capra Advocaten. Bezwaarde voert in het bezwaarschrift tegen die achtergrond de volgende gronden aan:

1. Bezwaarde geeft aan dat het bestreden besluit er geen blijk van geeft dat per documentonderdeel een beoordeling is gemaakt door verweerder, temeer als het gaat om de documenten die integraal geweigerd zijn;
2. Bezwaar geeft aan – in het verlengde van het vorige punt – dat het bestreden besluit er geen blijk van geeft dat is beoordeeld of in de documenten ook informatie staat die niet kan worden aangemerkt als persoonlijke beleidsopvattingen opgesteld ten behoeve van intern beraad zoals feiten, prognoses, beleidsalternatieven, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter;
3. Bezwaarde geeft aan dat het bestreden besluit er geen blijk van geeft dat is beoordeeld door verweerder of toepassing kan worden gegeven aan de bevoegdheid van artikel 5.2, tweede lid, van de Woo. Niet is beoordeeld door verweerder, althans het bestreden besluit zwijgt

over het punt of persoonlijke beleidsopvatting in niet tot personen herleidbare vorm openbaar gemaakt kunnen worden;

4. Bezwaarde geeft aan dat in het bestreden besluit niet is gemotiveerd door verweerder waarom het advies van Pels Rijcken eerder wel openbaar gemaakt kon worden en het advies van Capra Advocaten thans niet. Dat niet valt in te zien volgens bezwaarde dat het advies van Capra Advocaten een andere behandeling behoeft, temeer nu bezwaarde zich niet goed kan voorstellen dat Pels Rijcken zo geschrokken is van die openbaarmaking dat dit kantoor daardoor in de toekomst terughoudender zal zijn in haar advisering. Tegen deze achtergrond bestaat er onvoldoende aanleiding om dat wel te verwachten bij Capra Advocaten.

III. Verweerschrift

Verweerder voert in zijn schriftelijke reactie van 4 oktober 2023 het volgende aan, waarmee een toelichting wordt gegeven op het bestreden besluit:

Reikwijdte van het bezwaar; informatie over Capra Advocaten

Verweerder beschrijft eerst zijn interpretatie van de reikwijdte van het bezwaarschrift. In dit verband beschrijft verweerder dat er in totaal 31 documenten zijn gevonden en dat die op de inventarislijst bij het bestreden besluit staan en waarvan de openbaarmaking is geweigerd. Het gaat om documenten met de nummers: 27, 27a, 28, 29, 29a, 31, 31a, 32, 33,34,36,37,37a, 38,39, 39a, 40, 40a, 40b, 41, 41a, 47, 47a, 49, 49a, 51, 51a, 267, 267a, 298 en 336.

De documenten met nummers 27 tot en met 34 hebben betrekking op de adviesvraag en het proces van opdrachtverlening aan Capra. Verweerder schrijft dat die stukken gelet op de toelichting in het bezwaarschrift, buiten de reikwijdte van het bezwaar vallen. Hetzelfde geldt voor documenten met nummers 47 en 47a die betrekking hebben op de facturering door Capra Advocaten en de documenten 267, 267a en 336 die volgens verweerder niet zien op het advies van Capra Advocaten.

Documenten met nummers 36, 37, 37a, 38, 39, 39a, 40, 40a, 41, 41a, 49, 49a, 51, 51a en 298 hebben betrekking op de totstandkoming van het advies van Capra Advocaten met de titel "Advies werkomgeving". Deze documenten bestaan uit interne ambtelijke e-mailwisseling, conceptversies van het advies, de definitieve versie van het advies en correspondentie met Capra Advocaten over het advies. De commissie gaat ervan uit dat per abuis document 40b niet is opgenomen in deze opsomming maar wel onder deze reeks moet worden gevat.

Vervolgens beschrijft verweerder het proces dat uiteindelijk heeft geleid tot het definitieve advies van Capra Advocaten van 8 juni 2022, dat als bijlage met het Presidium is gedeeld bij de notitie 'Anonieme melding werkomgeving'.

Toepassing artikelen 5.1 en 5.2 Woo

Vervolgens beschrijft verweerder dat openbaarmaking is geweigerd op basis van drie weigeringsgronden: artikel 5.2, eerste lid, van de Woo (persoonlijke beleidsopvattingen t.b.v. intern

beraad), artikel 5.1, tweede lid, onder i, van de Woo (goed functioneren van de Staat, de Tweede Kamer) en artikel 5.1, tweede lid, onder e, van de Woo (bescherming persoonlijke levenssfeer).

Verweerder geeft vervolgens een nadere toelichting op de inventarislijst bij het bestreden besluit, en geeft daarover aan dat per abuis in de kolom 'Categorie' bij het onderdeel 'Capra documenten' per abuis niet ook de letter 'E' is opgenomen en dat in de tekst van het bestreden besluit onder de motivering van 'D' per abuis niet ook is verwezen naar de motivering onder 'E'.

Ten aanzien van de toepassing van artikel 5.2, eerste lid, van de Woo (persoonlijke beleidsopvattingen t.b.v. intern beraad) schrijft verweerder dat de documenten per zelfstandig onderdeel zijn beoordeeld, zoals vaste rechtspraak verlangt. Daarbij is door verweerder ook beoordeeld of feitelijke gegevens zodanig met de persoonlijk beleidsopvattingen zijn verweven dat die daarvan niet kunnen worden gescheiden. De (concept)adviezen en het definitieve advies bestaan volgens verweerder geheel uit persoonlijke beleidsopvattingen waarbij ook de daarmee verweven feitelijke informatie niet voor openbaarmaking in aanmerking komt. De openbaarmaking van die informatie is daarom geheel geweigerd door verweerder.

Ten aanzien van de toepassing van artikel 5.1, tweede lid, onder i, van de Woo (goed functioneren van de Staat, de Tweede Kamer) schrijft verweerder dat indien de Capra-documenten uit onderdelen bestaan die feitelijke informatie betreffen en die gescheiden kunnen worden van persoonlijke beleidsopvattingen, de openbaarmaking van die informatie wordt geweigerd ter bescherming van een goed functioneren van de Staat. Die informatie geeft voor een deel inzicht in de inhoud van de anonieme brief van 10 februari 2022. Ook speelt bij de weigering volgens verweerder een belangrijke rol dat sprake is van een lopend feitenonderzoek waarbij openbaarmaking van informatie dat onderzoek in ernstige mate kan schaden.

Ten aanzien van de toepassing van artikel 5.1, tweede lid, onder e, van de Woo (bescherming persoonlijke levenssfeer) schrijft verweerder dat in de Capra-documenten persoonsgegevens staan die herleidbaar zijn naar ambtenaren van de Tweede Kamer, betrokken advocaten en de in de anonieme brief genoemde personen.

Tegen deze achtergrond reageert verweerder als volgt op de bezwaren:

1. Door verweerder is per zelfstandig onderdeel van de documenten een beoordeling gemaakt, zodat geen sprake is van een integrale weigering zonder een beoordeling op het niveau van documentonderdeel. Het feit dat bezwaarde geen inzicht heeft in die beoordeling op documentonderdeel en die beoordeling dus niet kan nagaan, betekent volgens verweerder niet dat die beoordeling niet heeft plaatsgehad en dat de motivering van het bestreden besluit gebrekkig is;
2. De beoordeling per documentonderdeel omvat ook de beoordeling door verweerder of er informatie in de documenten staat die geen persoonlijke beleidsopvattingen inhoudt, zoals feiten, prognoses, beleidsalternatieven, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter;
3. Verweerder heeft in redelijkheid de afweging kunnen maken dat de persoonlijke beleidsopvattingen die in het definitieve advies van Capra Advocaten staan alsook in de concepten daarvan en in een enkele e-mail, niet in niet tot personen herleidbare vorm

openbaar worden gemaakt. Het belang van het vertrouwelijk houden van die informatie weegt zwaarder volgens verweerder, zodat op juiste gronden geen toepassing is gegeven aan de bevoegdheid van artikel 5.2, tweede lid, van de Woo;

4. Aan de openbaarmaking van het advies van Pels Rijcken gaat een andere, specifieke situatie vooraf. De openbaarmaking van dat advies heeft daarom niet tot gevolg dat andere, vertrouwelijke adviezen van advocaten of juridisch adviseurs ook openbaar moeten worden gemaakt. Temeer niet nu ten aanzien van het advies van Capra Advocaten de genoemde specifieke situatie zich niet voordeed, zodat reeds daarom de vergelijking met de advisering van Pels Rijcken niet opgaat. Dat de aangelegenheid zoals bezwaarde stelt, tot maatschappelijke discussie leidt of heeft geleid, is volgens verweerder geen aspect dat op grond van de Woo een rol kan spelen in de belangenafweging.

De openbaarmaking van de documenten met betrekking tot de advisering van Capra Advocaten is volgens verweerder derhalve op goede gronden en met juiste toepassing van de weigeringsgronden van de artikelen 5.1 en 5.2 van de Woo geweigerd. Het bezwaarschrift van bezwaarden is daarmee ongegrond volgens verweerder.

IV. Ontvankelijkheid

Het bezwaarschrift van 31 mei 2023 is gericht tegen een besluit van 12 mei 2023 in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Het bezwaarschrift is daarmee binnen de in artikel 6:7 van de Awb genoemde termijn van zes weken ingediend en voldoet ook aan de vormvereisten zoals gesteld in artikel 6:5, eerste lid, van de Awb. Vanwege het algemeen belang van openbaarheid van publieke informatie heeft bezwaarde een rechtstreeks betrokken belang bij het bestreden besluit. Aangezien het bezwaarschrift voldoet aan de in de wet gestelde vereisten, is de commissie van oordeel dat bezwaarde in zijn bezwaar ontvankelijk is.

V. Beoordeling van de bezwaren

Volgens artikel 7:11, eerste lid, van de Awb vindt indien een bezwaar ontvankelijk is, op grond daarvan een volledige heroverweging van het bestreden besluit plaats.

Reikwijdte van het bezwaar

Tijdens de hoorzitting hebben partijen vastgesteld dat het bezwaar ruimer is dan verweerder in de nadere toelichting beschrijft, want het bezwaar ziet op alle 31 documenten die genoemd staan op pag. 2 van de nadere toelichting van verweerder. Tegen deze achtergrond heeft verweerder aangegeven van die reikwijdte van het bezwaar uit te zullen gaan, voor de te nemen beslissing op bezwaar.

Onderdeel 1 van het bezwaar

Verweerder beschrijft in de schriftelijke reactie van 4 oktober 2023 en heeft tijdens de hoorzitting van 12 oktober 2023 toegelicht dat per zelfstandig onderdeel van de Capra documenten een beoordeling is gemaakt, zodat geen sprake is van een integrale weigering zonder een beoordeling op het niveau van documentonderdeel.

De commissie volgt verweerder hierin in zoverre dat indien het gaat om integraal geweigerde documenten en bezwaarde daardoor geen inzicht heeft in de beoordeling op documentonderdeel, dat niet per definitie betekent dat die beoordeling niet is gemaakt. De commissie heeft anders dan bezwaarde wel de beschikking over de niet-gereedige stukken. De commissie stelt vast zoals ook is aangegeven tijdens de bezwaarhoorzitting, dat door verweerder niet, althans onvoldoende inzichtelijk is gemaakt als het gaat om de integraal geweigerde documenten, op welk documentonderdeel welke weigeringsgrond betrekking heeft. In zoverre kan de commissie niet nagaan of die beoordeling heeft plaatsgehad, ook al stelt verweerder dat die beoordeling wel degelijk is verricht.

De commissie is daarom van mening onder verwijzing naar het bezwaarschrift en dat wat de Woo verlangt, dat in het bestreden besluit specifiek en concreter tot uiting had moeten komen dat een beoordeling per documentonderdeel is gemaakt door verweerder, zeker wanneer het gaat om een integrale weigering van de openbaarmaking van documenten. Hierbij dient volgens de commissie door verweerder te worden betrokken de informatie die al bekend is over de kwestie en het onderzoek. Gedacht kan worden aan de aanleiding van het onderzoek, de beschrijving van de wettelijke regelingen en de feiten.

Gelet op de rechtspraak hieromtrent waaruit volgt dat sprake moet zijn van een kenbare beoordeling op documentonderdeel, is het bezwaar volgens de commissie in zoverre gegrond.

Bij de beslissing op bezwaar dient die beoordeling volgens de commissie inzichtelijk te worden gemaakt door verweerder, bijvoorbeeld door te werken met codering in de kantlijn, ook (en juist) als het gaat om de integraal geweigerde documenten.

Het is de commissie voorts opgevallen dat en de commissie ziet niet goed in waarom in het bestreden besluit en anders dan ten aanzien van de toepassing van artikel 5.1, tweede lid, onder e en artikel 5.2, geen aparte toelichting is gegeven over toepassing van artikel 5.1, tweede lid, onder i, van de Woo. Slechts een verwijzing naar dat artikel valt te lezen onder het kopje 'Motivering ten aanzien van (categorieën) documenten'. Toepassing van die grond vraagt volgens de commissie om een aparte onderbouwing, waarbij het aspect tijdsverloop een rol kan spelen.

De commissie is ten slotte van mening dat de totaalbedragen vermeld op de facturen, die ook bij de beoordeling dienen te worden betrokken, openbaar kunnen worden gemaakt. Dit is anders voor zover het specifieke bedragen en tarieven betreft.

Ook in zoverre is het bezwaar gegrond.

Onderdelen 2 en 3 van het bezwaar

De commissie is er onvoldoende van overtuigd dat bij de toepassing van artikel 5.2 van de Woo door verweerder, waarbij geldt dat de definitie van persoonlijke beleidsopvattingen onder de Woo is ingeperkt, voldoende is gekeken naar de mate van objectiviteit van de opvattingen. Specifiek zij verwezen naar de communicatie in e-mails waarmee het advies Capra Advocaten wordt toegezonden en de reactie daarop, maar ook onderdelen van het advies zelf waarin met name sprake is van feiten en omstandigheden die worden geschetst.

Door verweerder is tijdens de hoorzitting erkend dat in de Woo-stukken zogenoemde 'procesinformatie' zit waarvan de openbaarmaking is geweigerd, en door verweerder is ingezien dat dergelijke informatie zoals "Hierbij het concept" en "Wanneer spreken we elkaar" geen persoonlijke beleidsopvattingen zijn. In zoverre dient volgens de commissie de huidige lijn van verweerder ten aanzien van het zwartlakken van dergelijke informatie te worden herzien. Bezwaarde heeft aangegeven ook over dergelijke informatie te willen beschikken, reeds omdat de Woo voor het weigeren ervan geen grondslag kent. De commissie volgt bezwaarde hierin. Verweerder heeft tijdens de hoorzitting aangegeven dergelijke informatie alsnog te verstrekken aan bezwaarde. De commissie gaat ervan uit dat dit zal gebeuren.

Het bezwaar is ook in zoverre gegrond volgens de commissie.

Onderdeel 4 van het bezwaar

De commissie volgt verweerder in zijn stelling dat de openbaarmaking van een advies van Pels Rijcken waaraan een specifieke situatie voorafging en overweging ten grondslag lagen, niet tot gevolg heeft dat andere, vertrouwelijke adviezen van advocaten of juridisch adviseurs zoals het advies van Capra Advocaten openbaar moeten worden gemaakt. Dergelijke omstandigheden kunnen een rol spelen bij de afweging van belangen voor de toepassing van de weigeringsgronden, maar maken niet per definitie dat sprake moet zijn van integrale verstrekking.

In zoverre is het bezwaar ongegrond.

Wel merkt de commissie in het verlengde van het voorgaande op dat zich nieuwe feiten en omstandigheden hebben voorgedaan die volgens de commissie een rol moeten spelen bij de door verweerder te maken volledige heroverweging in bezwaar.

Zowel in de nadere toelichting als tijdens de hoorzitting heeft verweerder aangegeven dat de omstandigheid dat sprake is van een lopend onderzoek, heeft meegewogen bij de toepassing van de weigeringsgronden als het gaat om het Capra advies.

Uit een brief van het Presidium aan de leden van de Tweede Kamer van 31 oktober 2023 (Kamerstuk 36 221, nr. 12) volgt dat het feitenonderzoek dat werd uitgevoerd door het onderzoeksbureau Hoffmann, inmiddels is afgerond. De samenvatting van het rapport van het feitenonderzoek is op 31 oktober 2023 aan het Presidium en de (waarnemend) Griffier aangeboden en integraal aan de leden van de Tweede Kamer verstrekt. In de brief staat dat onder meer dat "Uit oogpunt van de door de Kamer gewenste transparantie het Presidium en de Griffier [zullen] bezien of het rapport vertrouwelijk aan leden van de Kamer ter inzage kan worden gelegd en voorts of, met inachtneming van de juridische vereisten, tot openbaarmaking van het rapport kan worden overgegaan."

De commissie kan zich voorstellen dat deze ontwikkeling ten aanzien van het rapport van invloed kan en op onderdelen moet zijn, als het gaat om de te nemen beslissing op bezwaar. In ieder geval als het gaat om de weging van belangen bij de toepassing van de in het bestreden besluit genoemde gronden uit de Woo.

VI. Advies

Op grond van het voorgaande adviseert de commissie verweerder om het bestreden besluit te herroepen nu het bezwaarschrift ontvankelijk en deels gegrond moet worden geacht. Met het oog op een goede en democratische bestuursvoering moet verweerder ook een nadere beoordeling maken van de in het bestreden besluit door verweerder aangemerkte persoonlijke beleidsopvattingen, die dat niet bleken te zijn blijkens het besprokene tijdens de hoorzitting. Die beoordeling dient er volgens de commissie toe te leiden dat een deel van die informatie niet als persoonlijke beleidsopvatting kan worden aangemerkt dan wel dat die beleidsopvatting alsnog wordt verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm.

VII. Proceskosten

Een vergoeding van de proceskosten is door bezwaarden niet verzocht.

VIII. Ten overvloede

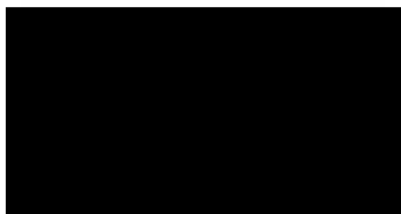
Ten overvloede merkt de commissie op dat door verweerder een nadere motivering dient te worden gegeven als het gaat om afronding van het feitenonderzoek en de rol daarvan bij de toepassing van de weigeringsgronden op de verzochte informatie die betrekking heeft op Capra Advocaten. Die toelichting kon verweerder tijdens de hoorzitting niet geven omdat het onderzoek pas nadien, op 31 oktober 2023 werd afgerond door het onderzoeksbureau.

De commissie kan zich tot slot voorstellen, althans sluit niet uit dat de afronding van het advies door het onderzoeksbureau van invloed kan zijn op de te heroverwegen reactie van verweerder op het verzoek van bezwaarde om toepassing te geven aan artikel 5.7 van de Woo, de vertrouwelijke toegang tot de informatie onder voorwaarden die verweerder daarvoor zou stellen.

Den Haag, 15 november 2023

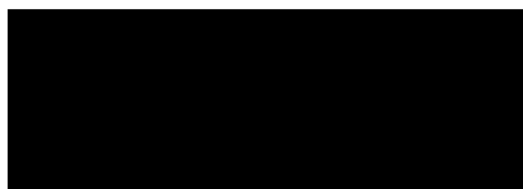
De bezwaaradviescommissie van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,

de voorzitter,



De heer C.N. van der Sluis

de secretaris,



de heer M.A.J. West