



Bestuursstaf

Plein 4
Postbus 20701
2500 ES Den Haag
Tel: 070-3188188

Onze referentie
BS2020018104

Uw referentie

Afschrift aan
Zie verzendlijst

*Bij beantwoording datum,
onze referentie en betreft
vermelden.*

> Retouradres Postbus 90004, 3509 AA Utrecht

Datum **8 DEC 2020**
Betreft Beslissing op bezwaar, JDV-nr. 5357518

Geachte [REDACTED]

Bij schrijven van 26 maart 2020 heeft u bezwaar gemaakt tegen het besluit van 17 februari 2020, kenmerk BS20200080 (hierna: het bestreden besluit). Het bestreden besluit houdt – kort samengevat – in dat een aantal documenten die betrekking hebben op de luchtaanvallen op de bommenfabriek in Hawija (Irak) en/of de villa in Mosul (Irak), waarbij burgerdoden zijn gevallen, (deels) openbaar zijn gemaakt.

Uw bezwaarschrift is ter behandeling voorgelegd aan de Commissie advisering bezwaarschriften Defensie (de commissie). De commissie heeft naar aanleiding van het bezwaarschrift aan mij een advies uitgebracht, dat u hierbij aantreft.

Het advies, alsmede de daaraan ten grondslag liggende motivering, hebben mijn instemming. Ik zie in de door u kenbaar gemaakte bezwaren dan ook aanleiding het door u bestreden besluit (deels) te herroepen. Daarbij verstrek ik aan u de documenten 10, 10-II en pagina twee van document 11 nogmaals, aangepast met inachtneming van het advies van de commissie. Voor een nadere motivering van de beslissing verwijs ik u naar het advies, dat hier als ingelast moet worden beschouwd.

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN DEFENSIE

[REDACTED]
drs. A.Th.B. Bijleveld-Schouten

Bijlagen:

- advies Commissie advisering bezwaarschriften Defensie d.d. 8 september 2020
- [REDACTED]
- aangepaste documenten n.a.v. het advies van de commissie

Ministerie van Defensie

Bestuursstaf

Onze referentie
BS2020018104

Indien u het niet eens bent met dit besluit, kunt u binnen 6 weken na verzending beroep instellen bij de Rechtbank Amsterdam, sector Bestuursrecht, Postbus 75850, 1070 AW Amsterdam. Het beroepschrift moet worden gedateerd en ondertekend en dient ten minste de volgende gegevens te bevatten: naam en adres van de indiener, een omschrijving van het besluit waartegen het beroep zich richt en de gronden van het beroep. Zo mogelijk moet een afschrift van het besluit worden meegezonden. U kunt ook digitaal het beroep- en verzoekschrift indienen bij de genoemde rechtbank via <http://loket.rechtspraak.nl/bestuursrecht>. Daarvoor moet u wel beschikken over een elektronische handtekening (DigiD). Op de genoemde site zijn de precieze voorwaarden te vinden.

Verzendlijst

In afschrift aan:

- BS/AL/DCO

████████████████████
MPC 58B

Postbus 20701

2500 ES Den Haag

- Directie Juridische Zaken

MPC 58B

Postbus 20701

2500 ES Den Haag

Ministerie van Defensie

Bestuursstaf

Onze referentie

BS2020018104

COMMISSIE ADVISERING BEZWAARSCHRIFTEN DEFENSIE

Advies

inzake het bezwaarschrift van de [REDACTED] (hierna: bezwaarde) tegen het besluit van de Minister van Defensie van 17 februari 2020, met kenmerk BS20200080, dossiernummer JDV 5357518.

Inleiding

Bezwaarde heeft bij brief van 12 november 2019 gevraagd om op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) documenten openbaar te maken die betrekking hebben op de luchtaanvallen op de bommenfabriek in Hawija (Irak) en/of de villa in Mosul (Irak) waarbij burgerdoden zijn gevallen.

De Minister van Defensie (hierna: verweerder) heeft op 17 februari 2020 beslist op het verzoek. Daarbij is een aantal documenten – gedeeltelijk – openbaar gemaakt. Daarnaast is openbaarmaking van een aantal documenten geweigerd.

Bij brief van 26 maart 2020, ontvangen op 31 maart 2020, heeft bezwaarde een bezwaarschrift ingediend.

In het kader van de behandeling van het bezwaar heeft de commissie partijen in de gelegenheid gesteld om hun standpunt toe te lichten tijdens een hoorzitting op 30 juni 2020. Van het besprokene ter zitting is een verslag gemaakt, dat als bijlage aan dit advies is gehecht.

De commissie heeft naar aanleiding van het besprokene op de hoorzitting op 30 juni 2020 (per e-mail) nadere vragen gesteld aan bezwaarde. Bezwaarde heeft de commissie op 2 juli 2020 van een beantwoording voorzien.

Inhoud van het bezwaar

De gronden van het bezwaar worden als volgt samengevat:

1. Verweerder kan openbaarmaking van documenten niet weigeren op grond van het belang van goede betrekkingen van Nederland met andere staten en internationale organisaties, nu hierover geen zienswijze is opgevraagd bij deze staten en/of internationale organisaties.
2. Verweerder heeft ten onrechte nagelaten te beargumenteren hoe de veiligheid van de staat geraakt wordt door openbaarmaking van de geweigerde informatie in de documenten en hoe die weging op passageniveau heeft plaatsgevonden.
3. Verweerder heeft ten onrechte geen besluit genomen over de documenten onderliggend aan de Kamerbrief die op 25 november 2019 naar de Tweede Kamer is gestuurd.

Juridisch kader

Wet openbaarheid van bestuur

Een ieder kan op grond van artikel 3, eerste lid, van de Wob een verzoek om informatie over een bestuurlijke aangelegenheid indienen bij een bestuursorgaan, mits deze informatie is neergelegd in documenten.

Op grond van artikel 10, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wob blijft verstrekking van informatie achterwege voor zover dit de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden.

Op grond van artikel 10, tweede lid, van de Wob blijft verstrekking van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen:

a. de betrekkingen van Nederland met andere staten en internationale organisaties;

[..]

e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

Op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob blijft verstrekken van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

Algemene wet bestuursrecht

Het bestuursorgaan stelt de belanghebbende die de beschikking niet heeft aangevraagd en daar naar verwachting bedenkingen tegen zal hebben, op grond van artikel 4:8, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) in de gelegenheid een zienswijze naar voren te brengen als de beschikking zou steunen op gegevens over feiten en belangen die de belanghebbende betreffen en de gegevens niet door hem ter zake zijn verstrekt.

Op grond van artikel 4:11 van de Awb kan het bestuursorgaan toepassing van artikel 4:8 van de Awb achterwege laten voor zover:

- a. de vereiste spoed zich daartegen verzet;
- b. de belanghebbende reeds eerder in de gelegenheid is gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen en zich sindsdien geen nieuwe feiten of omstandigheden hebben voorgedaan, of
- c. het met de beschikking beoogde doel slechts kan worden bereikt indien de belanghebbende daarvan niet reeds tevoren in kennis is gesteld.

Overwegingen van de commissie

Achtergrond

Ter voorbereiding op de hoorzitting heeft de commissie op 28 mei 2020 kennisgenomen van de inhoud van de documenten waar het verzoek betrekking op heeft. Daarbij zijn de geweigerde documenten en de verwijderde passages beoordeeld. Naar aanleiding van het besprokene ter hoorzitting heeft de commissie wederom inzage verzocht in de documenten. Deze inzage is door verweerder op 8 juli 2020 verleend. Tijdens de inzage heeft verweerder tevens enkele vragen van de commissie beantwoord.

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

Bezwaar maken moet binnen zes weken, in dit geval voor 31 maart 2020. Het bezwaarschrift heeft als datum 26 maart 2020 en is binnengekomen op 31 maart 2020. Het bezwaar is daarom op tijd gemaakt. Ook is aan alle andere eisen voldaan. Het bezwaar is dan ook ontvankelijk.

Ten aanzien van de reikwijdte van het bezwaar

De commissie merkt op dat, naast het verzoek van bezwaarde, nog een tweetal Wob-verzoeken zijn ingediend ten aanzien van hetzelfde onderwerp. Het gaat hier om verzoeken van 29 oktober 2019 en 14 november 2019, respectievelijk ingediend door de NOS en door het NRC.

De commissie heeft geconstateerd dat de indieners van de andere verzoeken niet in bezwaar zijn gegaan tegen het door hen ontvangen (en aan dat van bezwaarde identieke) besluit.

De commissie ziet zich voor de vraag gesteld wat de reikwijdte van het ingediende bezwaarschrift is en of het ingediende bezwaarschrift slechts beperkt is tot het door de bezwaarde ingediende verzoek en de documenten die daarin worden gevraagd of ook breder kan worden opgevat.

Bezwaarde heeft ter hoorzitting verklaard dat het door hem ingediende verzoek breder dient te worden opgevat dan de daarin opgenomen opsomming van verzochte informatie. De commissie deelt deze opvatting, omdat bezwaarde in het verzoek zowel specifieke informatie heeft opgevraagd als daarbij heeft benoemd dat het verzoek niet uitsluitend op deze informatie ziet. De commissie acht dan ook geen beperking aanwezig ten aanzien van de reikwijdte van het bezwaar.

Ten aanzien van de inhoud

In het hiernavolgende gaat de commissie in op de afzonderlijke bezwaargronden.

Goede betrekkingen van Nederland met andere staten en internationale organisaties

Zoals vermeld in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder a van de Wob kan het bestuursorgaan openbaarmaking van informatie weigeren voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de betrekkingen van Nederland met andere staten en internationale organisaties.

Deze (relatieve) weigeringsgrond is bedoeld om te voorkomen dat de wettelijke plicht tot openbaarmaking van informatie tot gevolg zou hebben dat de Nederlandse internationale betrekkingen schade zouden lijden. Blijkens de Memorie van Toelichting bij de Wob¹ is voldoende grond aanwezig om openbaarmaking van informatie te weigeren als voorzien wordt dat het internationale contact op bepaalde punten – ten gevolge van de openbaarmaking van informatie – stroever zal gaan verlopen.

Bezwaarde heeft aangevoerd dat voorkomen kan worden dat het hierboven benoemde belang geschaad wordt door een zienswijze te vragen aan de betreffende staten en internationale organisaties. Dit geldt temeer – zo voert bezwaarde aan – nu de Verenigde Staten op 26 maart 2020 hebben beslist op een ingediend verzoek in het kader van de Freedom Of Information Act (hierna: FOIA).

De commissie ziet zich voor de vraag gesteld of op verweerder de verplichting rust om een zienswijze op te vragen alvorens over te gaan tot het weigeren van openbaarmaking.

In artikel 4:8, eerste lid, van de Awb, is geregeld wanneer een bestuursorgaan een zienswijze opvraagt, namelijk als er een beschikking wordt afgegeven waartegen een belanghebbende – die de beschikking niet heeft aangevraagd – naar verwachting bedenkingen zal hebben. Hierbij is van belang dat de beschikking steunt op feiten en belangen die de belanghebbende betreffen en de gegevens niet door hem ter zake zijn verstrekt.

Het opvragen van een zienswijze bij een niet-aanvrager is een bevoegdheid die het bestuursorgaan zelfstandig kan uitoefenen, zonder daartoe te kunnen worden verplicht en zonder dat daar voorafgaand toestemming voor hoeft te worden verkregen.² Het bestuursorgaan dat bevoegd is een zienswijze op te vragen dient de beoordeling te maken of daartoe een noodzaak aanwezig is. Bij deze beoordeling kan vanzelfsprekend een rol spelen of het bestuursorgaan reeds op de hoogte is van het standpunt van de desbetreffende derde.

In de onderhavige procedure is namens verweerder aan het Amerikaanse Ministerie van Defensie de vraag voorgelegd of diverse documenten, waaronder de (opgevraagde) CENTCOM-rapporten,

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1986-1987, 19 859, nr. 3

² Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, 22 februari 2018: ECLI:NL:RVS:2017:498, r.o. 6 en 6.1

openbaar gemaakt kunnen worden. Deze vraag is vervolgens negatief beantwoord, met als hoofdreden dat sprake is van geclassificeerde documenten en openbaarmaking daarvan schade zou kunnen aanbrengen aan de nationale veiligheid van de Verenigde Staten.³ Dit blijkt uit het op 19 december 2019 in de Tweede Kamer gevoerde debat naar aanleiding van het onderwerp van het onderhavige Wob-verzoek.

De reactie van het Amerikaanse Ministerie van Defensie is gegeven naar aanleiding van vragen die voortvloeiden uit het politieke debat en niet naar aanleiding van het Wob-verzoek van bezwaarde. Hoewel sprake is van vragen met een andere achtergrond kan niet aannemelijk worden geacht dat het opvragen van een zienswijze tot een andere uitkomst zou leiden. Verweerder heeft zich derhalve in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het openbaar maken van de gevraagde informatie er – zeer waarschijnlijk – toe leiden dat het internationale contact stroever zal gaan verlopen.

Daarnaast is in enkele documenten geweigerd informatie openbaar te maken met betrekking tot inlichtingen die van andere staten en/of internationale organisaties afkomstig zijn. Ook ten aanzien van die informatie acht de commissie het aannemelijk dat reeds op voorhand duidelijk is dat openbaarmaking daarvan het internationale contact stroever zal laten verlopen en dat het opvragen van een zienswijze geen andere uitkomst zal bieden.

Dat de Verenigde Staten in het kader van de FOIA een besluit hebben genomen en daarbij informatie openbaar hebben gemaakt, doet aan het bovenstaande niets af. Ook in het besluit van de Verenigde Staten zijn (op ruime schaal) weigeringsgronden toegepast en bovendien is sprake van regelgeving die niet een-op-een te vergelijken is met de Wob zoals die in Nederland geldt. De commissie ziet in het besluit op grond van de FOIA geen redenen om verweerder alsnog te verplichten een zienswijze op te vragen.

Gelet op het voorgaande kan tot de conclusie worden gekomen dat op verweerder geenszins de plicht rustte om – alvorens over te gaan tot het nemen van het bestreden besluit – een zienswijze op te vragen. Nu verweerder niet verplicht was om een zienswijze op te vragen zijn evenmin redenen aanwezig waarom verweerder niet over had kunnen gaan tot weigering van het openbaar maken van informatie op basis van de weigeringsgrond met betrekking tot het belang van goede betrekkingen tussen Nederland en andere staten of internationale organisaties. Dit geldt temeer nu de Verenigde Staten recentelijk de gevraagde toestemming voor openbaarmaking van enkele concrete andere, doch vergelijkbare, documenten heeft geweigerd.

Hoewel verweerder zelfstandig de beoordeling dient te maken of openbaarmaking van bepaalde informatie schade kan veroorzaken aan de internationale betrekkingen, constateert de commissie evenwel dat verweerder in bijlage 11⁴ ten onrechte een term heeft verwijderd. De commissie heeft kennisgenomen van deze term en geconstateerd dat deze term in vrij beschikbare informatie als 'militair jargon' wordt gebezigd en dat uit deze vrij beschikbare informatie het bestaan, het gebruik en de betekenis van deze term rechtstreeks kan worden afgeleid. Zo is deze term met de zelfde strekking gebruikt in onder meer een algemeen verkrijgbaar boekwerk over Remotely Piloted Aircraft, in een openbaar US Army Manual en in een publicatie van professor Gregory McNeal. Hoewel de informatie – zo heeft verweerder verklaard – uit gerubriceerde Amerikaanse rapporten afkomstig is en de Nederlandse krijgsmacht deze term niet gebruikt, acht de commissie het niet aannemelijk dat het (nogmaals) openbaar maken van deze uitdrukking bezwaarlijk is in relatie tot de internationale betrekkingen.

⁴ Op de tweede pagina, zesde alinea, van de brief met het BS-kenmerk eindigend op 32

Veiligheid van de Staat

In het bezwaarschrift is aangevoerd dat verweerder ten onrechte heeft nagelaten om voldoende uitgebreid te beargumenteren hoe de veiligheid van de staat geraakt zou worden door openbaarmaking van bepaalde informatie die in de opgevraagde documenten is opgenomen. De commissie ziet zich voor de vraag gesteld of er op verweerder een verplichting rust om deze (absolute) weigeringsgrond nader te onderbouwen.

In de Wob zijn enkele absolute weigeringsgronden opgenomen, waaronder de weigeringsgrond die ziet op de veiligheid van de Staat. De enkele constatering dat een absolute weigeringsgrond van toepassing is, is voldoende voor het bestuursorgaan om zich daarop te beroepen. Een belangenafweging vindt in een dergelijke situatie niet plaats. Het belang van de vertrouwelijkheid is reeds gegeven met de weigeringsgrond. Bij de informatie die valt onder een absolute weigeringsgrond is het – gelet op het (zeer) vertrouwelijke karakter van die informatie – noodzakelijk dat openbaarmaking daarvan te allen tijde moet worden voorkomen.

In het bestreden besluit, aangevuld met hetgeen ter hoorzitting en naderhand, bij de beantwoording de door de commissie gestelde vragen, door verweerder naar voren is gebracht, is voldoende onderbouwd waarom gegevens op basis van deze weigeringsgrond zijn geweigerd. De commissie acht het niet noodzakelijk – en ook niet wenselijk – dat verweerder het gebruik van de absolute weigeringsgrond die ziet op de veiligheid van de Staat nader onderbouwt. Immers, deze onderbouwing brengt het risico met zich mee dat (ongewenst) alsnog informatie openbaar wordt gemaakt die onder geen beding openbaar mag worden gemaakt.

Na kennis te hebben genomen van de onbewerkte documenten stelt de commissie vast dat enkele geweigerde documenten gedetailleerde informatie bevatten over de operaties en inzicht geven in deze operaties. Diverse documenten, waaronder de door verweerder geweigerde 'Rules of Engagements' en 'After Action Reports' bevatten gedetailleerde operationele informatie over de missie, doellocaties, wapensystemen, aanvalstijdstippen en vluchtinformatie. In lijn met de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) van 18 april 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:1255), stelt de commissie vast dat verweerder het openbaar maken van deze informatie aan heeft kunnen merken als een gevaar voor de veiligheid van de Staat en de openbaarmaking van deze informatie heeft mogen weigeren.

De commissie is voorts van oordeel, met verwijzing naar hetgeen de Afdeling heeft bepaald in de uitspraken van 9 november 2011 (ECLI:NL:RVS:2011:BU3735) en 24 september 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:3494), dat de stukken, indien deze zodanig worden bewerkt dat het belang van de betrekkingen van Nederland met andere staten alsmede het belang van de veiligheid van de Staat voldoende worden gewaarborgd, in het geheel geen informatie meer bevatten en openbaarmaking daarvan derhalve zinledig is.

Naar aanleiding van vragen van de commissie heeft verweerder verklaard dat op de videobeelden vanuit de F16's waarop dit Wob-verzoek betrekking heeft naar verschijningsvorm en inhoud geheel vergelijkbare informatie is te zien als op de beelden die opgevraagd werden in een eerder Wob-verzoek, dat uiteindelijk geleid heeft tot de bovengenoemde uitspraak van de Afdeling van 18 april 2018. Dit is het geval omdat in de F16's dezelfde technische apparatuur is gebruikt om de videobeelden te genereren, met de zelfde parameters. Uit deze videobeelden kunnen gedetailleerde gegevens over de wijze van opereren, tactieken, capaciteiten van systemen en geweldsinstructies worden afgeleid, hetgeen een risico oplevert voor de veiligheid van de Staat. Het dusdanig bewerken van de videobeelden dat alle gevoelige informatie daaruit is verwijderd, komt in feite neer op het creëren van nieuwe videobeelden. De commissie merkt op dat van verweerder niet kan worden gevergd de videobeelden dusdanig te bewerken, nu daar geen wettelijke grondslag voor aanwezig is.

In tegenstelling tot wat bezwaarde aanvoert hebben ook de Verenigde Staten aanleiding gezien om in het kader van de FOIA diverse documenten en videobeelden gemaakt vanuit F16's te weigeren,

mede vanwege de risico's die openbaarmaking met zich meebrengen voor de nationale veiligheid. De commissie ziet in het besluit van de VS op grond van de FOIA dan ook geen aanleiding om verweerder te adviseren de videobeelden alsnog openbaar te maken.

Documenten onderliggend aan Kamerbrief

In zijn bezwaarschrift stelt bezwaarde dat verweerder ten onrechte geen besluit heeft genomen over de documenten onderliggend aan de Kamerbrief die op 25 november 2019 naar de Tweede Kamer is gestuurd. Daarbij verwijst bezwaarde naar een toezegging van het Ministerie van Algemene Zaken dat (alsnog) een zoekslag plaats zou vinden naar aanleiding van het aldaar ingediende Wob-verzoek over hetzelfde onderwerp.

Allereerst merkt de commissie op dat het volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling – bijvoorbeeld de uitspraak van 10 februari 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:292) – in beginsel aan degene is die om informatie verzoekt om aannemelijk te maken dat de documenten toch onder het bestuursorgaan berusten, wanneer het bestuursorgaan stelt dat is gebleken dat bepaalde documenten niet of niet meer onder hem berusten en een dergelijke mededeling niet ongeloofwaardig voorkomt.

Verweerder heeft desgevraagd verklaard dat een nadere zoekslag bij defensie geen documenten zal opleveren die in eerste instantie niet bekend zijn geworden. Daarbij heeft verweerder mondeling uitgelegd op welke wijze de zoekslag plaats heeft gevonden. De commissie constateert dat dit op een zorgvuldige en voldoende uitgebreide wijze is geweest. Het komt de commissie dan ook niet ongeloofwaardig voor dat een nadere zoekslag geen aanvullende documenten zal opleveren. Gelet hierop is het aan bezwaarde om aannemelijk te maken dat er toch nog aanvullende documenten onder verweerder berusten. Bezwaarde heeft dit niet aannemelijk gemaakt en de commissie concludeert dat verweerder geen nieuwe zoekslag behoeft te verrichten.

De commissie merkt voorts op dat bezwaarde in zijn e-mailbericht van 2 juli 2020 een document heeft meegezonden met de naam 'Aanvulling op WOB-verzoek NRC'. In dit document wordt gevraagd om nadere documentatie. Dit verzoek heeft slechts gedeeltelijk betrekking op het ministerie van Defensie, namelijk waar het gaat om berichtenverkeer tussen de minister-president en de minister van Defensie en waar het gaat om de procedure betrekking hebbend op burgerslachtoffers. Waar het gaat om het laatste onderwerp stelt de commissie vast dat dit verzoek met het besluit van het ministerie van AZ van 29 juli 2020 afdoende is beantwoord, ook voor zover betrekking hebbend op het ministerie van Defensie. Waar het gaat om het e-mail verkeer tussen de minister-president en de minister van Defensie kwalificeert de commissie dit aanvullende verzoek als gelegen buiten de (hiervoor reeds ruim bemeten) reikwijdte van het onderhavige verzoek en verwijst ter zake naar de uitspraak van de Afdeling van 31 mei 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:1428). De Afdeling heeft in deze uitspraak geoordeeld dat uitbreiding of aanvulling van een Wob-verzoek in de bezwaarfase zich niet verdraagt met het wettelijk stelsel, waarbij het bestuursorgaan een besluit op een Wob-verzoek neemt en een eventueel gemaakt bezwaar nog steeds op het oorspronkelijke verzoek betrekking heeft. Om de aanvullend verzochte informatie te verkrijgen, ligt het op de weg van bezwaarde om hierover een nieuw verzoek in te dienen.

Weigering per passage

In zijn bezwaarschrift benoemt bezwaarde dat uit de motivering van het besluit onvoldoende blijkt hoe de weging van de toegepaste weigeringsgronden op passageniveau heeft plaatsgevonden, terwijl de jurisprudentie dit wel voorschrijft. De commissie ziet zich voor de vraag gesteld of verweerder ten onrechte heeft nagelaten om het bestreden besluit te voorzien van een motivering op passageniveau.

De commissie stelt vast dat op grond van vaste jurisprudentie van de Afdeling – bijvoorbeeld de uitspraak van 17 april 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:1259, r.o. 6.1) – het uitgangspunt is dat per document of per onderdeel daarvan dient te worden gemotiveerd welke weigeringsgrond om welke

reden(en) van toepassing is. Hiervan kan slechts worden afgeweken als deze werkwijze zou leiden tot herhalingen die geen redelijk doel dienen. Bij meerdere weigeringsgronden in één document kan deze uitzondering pas toegepast worden als voldoende kenbaar is van welke weigeringsgrond voor welk onderdeel wordt uitgegaan.

Zoals reeds eerder benoemd heeft de commissie inzage verkregen in de documenten zonder dat daar informatie uit verwijderd was. De commissie is door verweerder geïnformeerd over de toegepaste weigeringsgronden per geweigerde passage. Echter, dit neemt niet weg dat – ook zonder deze inzage – voor bezwaarde duidelijk moet zijn op welke passage welke weigeringsgrond van toepassing wordt geacht. De commissie constateert dat verweerder in de inventarislijst per (deels) openbaar gemaakt document heeft verwezen naar de voor dat document toepasselijke weigeringsgronden. Hoewel verweerder hiermee grotendeels inzage heeft verschaft in de toepassing van de weigeringsgronden, merkt de commissie op dat de motivering op passageniveau in enkele gevallen ontbreekt.

In de documenten met nummers 10-I en 10-II is informatie geweigerd op grond van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, persoonlijke beleidsopvattingen of vanwege de internationale betrekkingen. Hier is echter niet duidelijk welke weigeringsgrond op welke passage van toepassing is. Verweerder heeft daarmee onvoldoende voldaan aan de verplichting om per passage duidelijk te maken welke weigeringsgrond van toepassing is.

De commissie adviseert verweerder ten aanzien van de hierboven genoemde documenten de motivering per passageniveau meer inzichtelijk te maken. Hierbij kan desgewenst aangesloten worden bij een in procedures als deze door andere overheidsorganen veel gebruikte systematiek, namelijk door in de gelakte passages het (verkorte) wetsartikel te benoemen.

Advies

Op grond van de vorenstaande overwegingen adviseert de commissie de Minister van Defensie het bezwaar (deels) gegrond te verklaren, voor zover de bezwaren zich richten tegen de kenbaarheid van de weigeringsgronden per passage en voor zover deze zich richten tegen de weigering van de term in pagina 11. Voor het overige adviseert de commissie het bezwaar ongegrond te verklaren.

Het advies is vastgesteld te Utrecht op 9 september 2020 door de Commissie Advisering Bezwaarschriften Defensie, bestaande uit de Bgen b.d. mr. J.P. Spijk MA (voorzitter), mevrouw [REDACTED], mevrouw mr. drs. [REDACTED].⁵

Utrecht, 9 september 2020

De voorzitter

De secretaris

Bgen b.d. mr. J.P. Spijk MA,

mr. K.M.A. Snijders

⁵ De samenstelling van de commissie is gebaseerd op artikel 7 van het Instellingsbesluit commissie advisering bezwaarschriften Defensie (Stcrt. 1999, 130).

From: [REDACTED] BS/AL/DJZ/Clust. INT
Sent: donderdag 30 juli 2015 17:54
To: [REDACTED] BS/AL/DS/DOPS/AfdJ3 Oper/SieIntOper; [REDACTED] BS/AL/HDB/Belmdwrs
Cc: [REDACTED] BS/AL/DJZ/Clust. INT; [REDACTED] BS/AL/DJZ/Clust. INT
Subject: Fwd: Meeting Follow-Up

Ti. Twee nieuwe legads bij Centcom.

Onderzoek betreft de [REDACTED] Tweede vraag die ik gesteld heb betreft wat de voorgekomen wijzigingen zijn in de civcas sop.

Verstuurd vanaf mijn iPhone

Begin doorgestuurd bericht:

Van: [REDACTED] @mail.mil>
Datum: 30 juli 2015 15:38:03 GMT+2
Aan: [REDACTED] BS/AL/DJZ/Clust. INT" [REDACTED] @mindef.nl>
Onderwerp: FW: Meeting Follow-Up

[REDACTED]

Het 'resultaat' van de kennismakingsronde gisteren. Beide waren nieuw hier geplaatst en het geheel ha dus meer een introductie gehalte dan iets anders. [REDACTED] zijn plaatsing is verlengd, dus hij blijft gewoon jou contactpersoon in deze. Zoals je leest, de vragen worden uitgezocht.

[REDACTED]

[REDACTED]

Head NLD Liasion Team USCENTCOM / NLD SNR
Phone: [REDACTED]
Cell: [REDACTED]

ATTENTION: mail address changed, please update:
[REDACTED] @mail.mil

-----Original Message-----

From: [REDACTED] USARMY 15 MP BDE (US)
Sent: Wednesday, July 29, 2015 17:56
To: [REDACTED] (NL)

BS/AL/DS/Ald Eval.

Van: [REDACTED] BS/AL/DS/DOPS
 Verzonden: dinsdag 25 augustus 2015 17:24
 Aan: [REDACTED] BS/AL/DS/Ald Eval
 Onderwerp: FW: Final assessment report

Begin doorgestuurd bericht

Van: [REDACTED] @mail.mil>
 Datum: 25 augustus 2015 16:51:50 CEST
 Aan: [REDACTED] CENTCOM CCJ5 (NL)
 [REDACTED] @mail.mil>
 Kopie: [REDACTED] BS/AL/DIZ/Chief (NT) [REDACTED] @mindef.nl>, [REDACTED]
 [REDACTED] USCENTCOM CCJA [REDACTED] centcom.mil>
 Onderwerp: Antw.: Final assessment report

Hello Sir,

I am still pulling a few levers to see what I can find out about where this is at formally. Based on what I have been able to track down, it is my understanding that the investigation was only recently completed. The usual process will involve the report itself being subject to a legal review, and then being passed to the appointing commander for acceptance (pending and changes or adjustments as a result of the legal review). Once signed off by the appointing commander, the conclusions and recommendations will obviously be further scrutinized for implementation (or not - depending on what they are).

I do not want to get ahead of that process, and unfortunately I do not have any further details at this time on whether, and when, the report will be available. I would think though, at the appropriate time, a discussion will be had with the JS CCC, yourself as the SNR of an interested / affected coalition partner, and the usual group of folks (SEC, PA, Legal) etc who are involved in the 'roll-out' plan.

[REDACTED]
 [REDACTED]
 [REDACTED]
 Coalition Operations Law Advisor

CCJA Office, HQ U.S. Central Command
 MacDill AFB, Tampa, FL

Ph: [REDACTED]
 Fax: [REDACTED]

(Page #)

Look for Classification Marking in Message Body

NLD BICES MOD SOF JSO (BICES) G

From: NLD BICES MOD SOF JSO (BICES) G
Sent: Thursday, September 03, 2015 10:23 AM
To: USA CENTCOM HQ [REDACTED]
Cc: USA CENTCOM [REDACTED] NLD US CENTCOM (BICES)
[REDACTED]@usa.bices.org
Subject: RE: CIVCAS Investigation Report - Update - Al Hawijah VBIED facility

Classification: SECRET REL TO USA, IRKS

Hi [REDACTED]
Thank you for the information. I guess we then have to send in a request it on the basis of the Freedom of Information Act...
Seriously: I am going to bring this up here and will come back to you with the outcome!
Kind regards,
[REDACTED]

-----Original Message-----

From: [REDACTED]@usa.bices.org]
Sent: Wednesday, September 02, 2015 8:00 PM
To: NLD BICES MOD SOF JSO (BICES) G
Cc: USA CENTCOM [REDACTED] NLD US CENTCOM (BICES)
Subject: CIVCAS Investigation Report - Update - Al Hawijah VBIED facility

Classification: SECRET REL TO USA, IRKS

[REDACTED]
NLD SOF JSO - For [REDACTED] LEGAD

Sir, and [REDACTED]

I have been trying to get an update for you on the progress and outcome of the CJTF-OIR investigation into the CIVCAS allegation, and in particular the target development and deliberation process, associated with the 2 Jun strike on the Al Hawijah VBIED storage facility.

As of this morning, I was told that the investigation has been completed. The investigation has gone through a legal review, and is now back with CJTF-OIR.

When I pressed for further detail to back-brief you with, [REDACTED] that the investigation report is not complete (to NSFORM). This is clearly an issue - particularly when the outcome is of direct interest to the MCB!

So, do you have a NLD LNO at the CJTF level who can advocate on a national level for access to / release of the findings and recommendations at least, if not the whole report? Or, can the 'red card holder' seek the report via the CACD? Given the current climate/content of interest in CIVCAS in the media, I think now is as good a time as any to push those buttons.

In my mind, would as a high level of support for this activity, to generate a full version of a transparent report and reports in the future in order to properly address these allegations. I will then look into the report following the (potential) full review process in the near future. I will then look into the report following the

-----Oorspronkelijk bericht-----

Van: [REDACTED] BS/AL/DJZ/Clust. INT

Verzonden: vrijdag 18 september 2015 16:53

Aan: [REDACTED] CENTCOM CCJA (AS) [REDACTED]@mail.mil>

Onderwerp: Re: CIVCAS report - still not available

Thanks again!

Verstuurd vanaf mijn iPhone

> Op 18 sep. 2015 om 16:49 heeft [REDACTED] FM CENTCOM CCJA (AS)
[REDACTED]@mail.mil> het volgende geschreven:

> Hi [REDACTED]

> A quick update for you for two purposes:

- > 1. please know that I continue to push the buttons / pull the levers
- > (choose your metaphor) available to me to secure release and sharing
- > of the strike assessments and investigation concerning NLD related
- > CIVCAS events (Dec 14 and Jun 15).
- >
- > 2. As a follow-on, regarding the most incident of 2 Jun 15, the
- > so-called
- > '15-6 Investigation' (by reference to the US Army Regulation) has not
- > yet been signed and closed by the appointing officer - as such it is
- > considered as remaining subject to ongoing investigation and I am told
- > it is not available for release at this time.

> [REDACTED]

-----Original Message-----

From: [REDACTED] FM CENTCOM CCJ5 (NL)
Sent: Wednesday, September 23, 2015 12:54 PM
To: [REDACTED] USN CENTCOM CENTCOM HQ (US)
Cc: [REDACTED] CENTCOM CENTCOM HQ
(AU); [REDACTED] CENTCOM CCJA (AS); [REDACTED] USAF
CENTCOM CENTCOM HQ (US)
Subject: CIVCAS reports

[REDACTED]

Since the CIVCAS database release various (national) reporters wrote/showed articles in national press concerning CIVCAS. Questions related with these press moments I coordinated with either CCJA and/or CCCI and that worked great.

However, in this continuing story, I need your help in getting the final NLD CIVCAS report released to the Netherlands (or to IRKS for that matter). In the database it shows the report on the Dutch incident (allegation 17) was waiting final signature. In the meantime it has been signed and the investigation is formally closed. My contact however does not seem to be able to get this report released (I believe it is a OPS release issue, therefore seeking your help).

@ [REDACTED] reading this, how is the release of your national report(s) being handled?

BTW, as a follow on, the next DUTCH alleged CIVCAS incident report (VBIED factory) is also closed but not yet released, if you are going to have a look into these matters, please have a look at this report as well.

Hope to hear from you,
Regards,

[REDACTED]
[REDACTED] (NLD) Air Force
Head NLD Liaison Team USCENTCOM / NLD SNR
7115 South Boundary Blvd, Bld 3070, Room 216
Tampa, Florida, USA
Phone: [REDACTED]
Cell: [REDACTED]

V/R,

NLD SNR & RCH Al Udeid AB, Qatar

Classification: SECRET // REL TO USA, NLD, UK

Classification: SECRET // REL TO USA, NLD, UK

Datum
Ons kenmerk

30 JUN 2016
BS2016009032

Ministerie Van Defensie
Defensiestaf
Defensie Operatiecentrum
J3
Operatiecentrum

JTCB).

Er waren [REDACTED] geïdentificeerd, die allen toegewezen waren aan de Nederlandse F-16's.

De wapens die gebruikt werden voor deze aanval waren [REDACTED]

doel raakte creëerde enorme *secondary explosions*. Hierdoor kon het effect van de overige vier SDB's niet meer worden waargenomen. De Nederlandse F-16's zijn [REDACTED] boven het gebied gebleven om de *Battle Damage Assessment* (BDA) uit te voeren. Hierbij werden ze gehinderd door de rook en de hitte die aanwezig was. Na het vertrek van de Nederlandse F-16's werd de BDA overgenomen door een *remote piloted aircraft* (RPA) aangestuurd door het CAOC. Alle CAOC BDA bevindingen zijn verwerkt in het CAOC BDA rapport.

De volgende dag is door Nederlandse F-16's opnieuw een BDA uitgevoerd van het gebied. Hieruit bleek dat meer nevenschade was ontstaan dan verwacht als gevolg van de *secondary explosions*. Op basis van de tweede Nederlandse BDA was de exacte omvang van deze nevenschade op dat moment nog niet exact duidelijk en werd deze toeh geschat op enkele tientallen gebouwen in het industriecomplex binnen welke de VBIED fabriek zich bevond. In de daarop volgende dagen werd door het CAOC met meerdere middelen de BDA verder uitgevoerd.

Het CAOC is direct haar eigen onderzoek begonnen. Dit resulteerde op 5 juni 2015 in de CAOC CIVCAS *Credibility Inquiry "determining the CIVCAS allegations to be credible"*. Op 22 januari 2016 werd deze inquiry gevolgd door het CAOC mémó d.d. 20150820 *"Informal AR 15-6 Investigation Finding and Recommendations for the Al Hawijah ISIL VBIED Factory strike, 02 June 2015"*. Als bijlage bij dit memo zat de bevestiging van de Investigating officer [REDACTED] commandant *Combined Joint Task Force - Operation Inherent Resolve* (CJTF-OR): *"I approve the findings of the AR 15-6 Investigation into the report of possible civilian casualties as a result of the Al Hawijah ISIL VBIED Factory strike on 2 June 2015"*.

1.3 BEOORDELING RECHTMATIGHEID

Voor de beoordeling van de rechtmatigheid is mede gebruik gemaakt van de NLD ROE en *Targeting Guidelines* ATFME.

Militair doel

Op basis van de beschikbare inlichtingen, zoals vermeld op de zogenaamde *'baseball card'*, is destijds geconcludeerd dat de drie aangewezen industriële gebouwen actief in gebruik waren door ISIS voor de productie van VBIED's. Door hun gebruik leverden de gebouwen een daadwerkelijke bijdrage aan de krijgsverrichtingen van ISIS en leverde de vernietiging een duidelijk militair voordeel op. Dit doel is