

ADVIES

Zaaknummer: CBB-B 24-136

Bezwaarmaker: [REDACTED]

Verweerder: College van Bestuur

Bestreden besluit: het besluit van 19 november 2024,
waarbij verweerder naar aanleiding van
het Woo-verzoek van bezwaarmaker
een aantal documenten openbaar heeft
gemaakt.

Zitting: 29 april 2025

De kamer voor bestuurlijke zaken van de Commissie voor de beroep- en bezwaarschriften (hierna: Commissie), die krachtens het bepaalde in artikel 38 van het Bestuurs- en beheersreglement van de Universiteit Leiden belast is met de advisering van het College van Bestuur ter zake van het onderhavige geschil, is als volgt samengesteld:

- [REDACTED] (voorzitter),
- [REDACTED]
- [REDACTED] (leden),
- bijgestaan door [REDACTED] (secretaris).

Het verloop van de procedure

Bij brief van 13 augustus 2024 heeft bezwaarmaker een verzoek om informatie ingediend op grond van de Wet open overheid (Woo).

Bij besluit van 19 november 2024 heeft verweerder een aantal documenten openbaargemaakt (hierna ook: het bestreden besluit).

Tegen dit besluit heeft bezwaarmaker op 26 december 2024 bezwaar aangetekend. Op 14 februari 2025 heeft bezwaarmaker dit bezwaar nader onderbouwd.

Op 11 maart 2025 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

Het bezwaarschrift is behandeld tijdens een hoorzitting van de Commissie op 29 april 2025. Bezwaarmaker is, samen met [REDACTED] ter zitting verschenen. Namens verweerder zijn ter zitting verschenen [REDACTED] jurist, en [REDACTED] hoofd veiligheidszaken, waarbij laatstgenoemde online aanwezig was.

Beoordeling van het geschil

Het Woo-verzoek van bezwaarmaker betreft, kort samengevat, documenten over het beleid en de praktijk rondom beveiliging bij universitaire evenementen, waaronder de inzet van interne en externe beveiligers en van de politie, de verwerking van persoonsgegevens van deelnemers, de voorwaarden voor het doorgaan van evenementen en de communicatie met de politie over specifieke demonstraties en bijeenkomsten.

In reactie hierop heeft verweerder in het bestreden besluit een aantal documenten openbaar gemaakt en verwezen naar een aantal documenten dat al openbaar was. Ter zitting is door bezwaarmaker desgevraagd bevestigd dat haar bezwaar tegen dit besluit uitsluitend ziet op a) de zoekslag die door verweerder is gemaakt, b) de toepassing van de uitzonderingsgronden op de e-mails van 21 november 2023, 12 mei 2024 en 15 juni 2024 en c) het ontbreken van een eigen afweging van verweerder bij het openbaar maken van de door de politie eerder deels openbaargemaakte Signal-berichten. Het advies van de Commissie beperkt zich dan ook tot deze drie elementen in de besluitvorming van verweerder.

De zoekslag

Bezwaarmaker voert aan dat het bestreden besluit onvoldoende inzicht biedt in de wijze waarop de zoekslag is verricht. De enkele vermelding dat is gezocht in "(digitale) dossiers, archieven en elektronische berichten" volstaat volgens haar niet. Ze verzoekt om een nadere toelichting, ook op de gebruikte zoektermen.

Blad 3/11

Daarnaast acht bezwaarmaker de zoekslag onvolledig, nu de politie Signal-berichten deels openbaar heeft gemaakt die bij verweerder niet zijn aangetroffen, terwijl verweerder in de berichtenwisseling gesprekspartner was.

In het verweerschrift en ter zitting heeft verweerder toegelicht hoe invulling is gegeven aan de zoekslag. Hij heeft uitgelegd dat niet is gewerkt met zoektermen, maar dat gericht is gezocht naar communicatie in Outlook en Signal en in telefoonnotities binnen een bepaalde periode met specifieke partners van wie bekend was dat zij bij de desbetreffende gebeurtenissen betrokken waren. De Commissie acht deze toelichting afdoende; daarmee is naar haar oordeel voldoende inzichtelijk hoe de zoekslag is verricht.

Over de Signal-berichten heeft verweerder uitgelegd dat hij deze berichten niet meer heeft, omdat hij deze uit privacyoverwegingen na 28 dagen verwijdert. Daarom zijn ze ook niet aangetroffen bij de zoekslag. Gelet hierop kan wat de Commissie betreft uit het ontbreken van de Signal-berichten niet kan worden geconcludeerd dat de zoekslag onvolledig is geweest. Wel had verweerder hierover eerder openheid kunnen en moeten geven. De Commissie acht het raadzaam dat verweerder in vergelijkbare situaties in de toekomst eerder openheid geeft over het al dan niet beschikbaar zijn van bepaalde informatie.

De e-mails

Artikel 5.1 van de Woo (zie de bijlage bij dit advies) bevat de uitzonderingsgronden op basis waarvan het openbaar maken van informatie achterwege kan blijven. Op grond van artikel 5.1, tweede lid, onder h, van de Woo kan het openbaar maken achterwege blijven als het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van de beveiliging van personen en bedrijven en het voorkomen van sabotage. Met een beroep op deze bepaling heeft verweerder geweigerd de inhoud van de e-mails van 21 november 2023, 12 mei 2024 en 15 juni 2024 volledig openbaar te maken.

Bezwaarmaker voert aan dat de toepassing van artikel 5.1, tweede lid, onder h, van de Woo in het bestreden besluit onvoldoende is gemotiveerd. Het is volgens haar niet duidelijk welk concreet veiligheidsrisico het niet volledig openbaar maken van de informatie in de e-mails rechtvaardigt, temeer nu de berichten betrekking hebben op bijeenkomsten die in het verleden hebben plaatsgevonden.

Blad 4/11

Bezwaarmaker betwist dat de uitzonderingsgrond hier van toepassing is en stelt dat, voor zover dat wel zo zou zijn, de belangenafweging onduidelijk is.

Verweerder heeft uitgelegd dat de e-mail van 21 november 2023 geen informatie bevat over in het verleden gehouden bijeenkomsten, maar - nog altijd actuele - informatie over de manier waarop specifieke gebouwen van de Universiteit Leiden worden beveiligd.

Over de e-mail van 15 juni 2024 heeft verweerder uitgelegd dat deze wel gaat over een bijeenkomst uit het verleden, maar dat uit de e-mail daarnaast kan worden afgeleid hoe verweerder en de politie informatie verkrijgen over veiligheidsrisico's. Omdat derden misbruik kunnen maken van de informatie uit beide e-mails, waardoor de veiligheid van groepen personen in gevaar kan komen, heeft verweerder de e-mails niet volledig openbaar gemaakt.

De Commissie is van oordeel dat verweerder hiermee ten aanzien van de e-mails van 21 november 2023 en 15 juni 2024 voldoende heeft gemotiveerd waarom de genoemde uitzonderingsgrond van toepassing is. De Commissie wijst er daarbij op dat openbaarmaking op grond van de Woo betekent dat de informatie voor eenieder beschikbaar komt, niet alleen voor bezwaarmaker. Dat kan ertoe leiden dat in bepaalde gevallen een uitzonderingsgrond ingeroepen kan worden om informatie achter te houden die een risico kan vormen als zij in handen van kwaadwillende derden valt.

Over de e-mail van 12 mei 2024 heeft verweerder ter zitting en in het verweerschrift aangegeven dat hij geen eigen afweging meer hoefde te maken over de openbaarmaking van de inhoud ervan, omdat dit stuk reeds door de politie openbaar was gemaakt. Uit de overgelegde stukken blijkt echter dat verweerder dit document ook zelf heeft verstrekt en daarbij een andere afweging heeft gemaakt dan de politie, nu door verweerder meer informatie is vrijgegeven. Bovendien is de betreffende e-mail afkomstig van verweerder zelf. Dat maakt verweerder verantwoordelijk voor de beoordeling van de openbaarmaking van dit stuk. Om die reden heeft de Commissie de gemaakte afweging ten aanzien van deze e-mail wél inhoudelijk getoetst. In een geheime bijlage bij dit advies, alleen aan verweerder te verstrekken, heeft de Commissie duidelijk gemaakt welke passage in de e-mail van 12 mei 2024 wat haar betreft alsnog openbaar gemaakt

kan worden. Voor de overige weggelakte passages is de Commissie van oordeel dat de door verweerder ingeroepen uitzonderingsgrond op grond van artikel 5.1, tweede lid, onder h, van de Woo in stand kan blijven. Ook hierbij gaat het erom de veiligheid van groepen personen te waarborgen.

De Signal-berichten

Bezwaarmaker voert aan dat verweerder ten onrechte geen eigen afweging heeft gemaakt over de openbaarmaking van de zogenoemde Signal-berichten. Afgezien van het feit dat deze berichten in de zoekslag van verweerder ontbreken, terwijl zij wel deels door de politie openbaar zijn gemaakt, heeft verweerder zich volgens haar ten onrechte zonder eigen afweging aangesloten bij de beoordeling van de politie.

Zoals eerder overwogen had verweerder de desbetreffende Signal-berichten niet onder zich ten tijde van de behandeling van het Woo-verzoek. Om die reden konden deze berichten ook niet als resultaat van de zoekslag naar boven komen. Omdat verweerder geen kennis heeft gehad van de inhoud van de Signal-berichten heeft hij evenmin een beoordeling kunnen maken of openbaarmaking op één of meer van de in de Woo opgenomen weigeringsgronden achterwege moet blijven. Weliswaar heeft de politie naar aanleiding van een door een ander ingediend Woo-verzoek een dergelijke beoordeling gemaakt en zou de uitkomst van een beoordeling door verweerder wat betreft de absolute weigeringsgronden vermoedelijk niet anders uitvallen, maar dat geldt niet zonder meer ook voor de relatieve weigeringsgronden. Niet is uitgesloten dat verweerder daarin tot een andere afweging komt. Ook omdat die uitkomst mede wordt bepaald door een afweging van alle betrokken belangen.

In artikel 4.2, tweede lid, van de Woo (zie de bijlage bij dit advies) is bepaald dat, indien een verzoek ziet op informatie die op grond van enig wettelijk voorschrift bij het bestuursorgaan had behoren te berusten, het bestuursorgaan die informatie moet vorderen van degene die over die informatie beschikt. Degene die over de gevraagde informatie beschikt, verstrekt deze per ommekeer aan het bestuursorgaan.

De Commissie heeft kennisgenomen van de *Selectielijst Universiteiten en Universitair Medische Centra 2020* (de Selectielijst). Deze selectielijst vormt

Blad 6/11

sinds 2020 het kader voor de beoordeling of administratieve documenten van openbare en bijzondere universiteiten en universitair medische centra vernietigd of duurzaam bewaard moeten worden. De Commissie constateert dat de desbetreffende Signal-berichten vallen onder informatie over bedrijfsvoering zoals bedoeld onder punt 2.6.1 nummer 82 van de Selectielijst (zie de bijlage bij dit advies). Op basis hiervan stelt de Commissie vast dat verweerder in ieder geval archiveringsplichtig is voor berichten die zijn verzonden door medewerkers van de Universiteit Leiden. Nu deze berichten niet (meer) bij verweerder berusten, had verweerder op grond van artikel 4.2, tweede lid, van de Woo de berichten moeten opvragen bij de instantie die er nog wel over beschikte, in dit geval de politie. Verweerder had na ontvangst van de berichten zelf een eigen beoordeling moeten maken welke delen van deze berichten openbaar kunnen worden gemaakt. Deze beoordeling moet vervolgens worden vastgelegd in een eigen besluit, waartegen opnieuw bezwaar openstaat. Dit is in lijn met de systematiek van de Woo op grond waarvan de 'eigenaar' van de informatie degene is die de beoordeling moet maken of één van de in Woo opgenomen gronden zich tegen openbaarmaking verzet. In dit geval is verweerder de 'eigenaar' van de Signal-berichten voor zover die door of namens medewerkers van de Universiteit Leiden zijn verzonden.

De Commissie concludeert dat verweerder ten aanzien van de e-mail van 12 mei 2024 niet zelfstandig een juiste en volledige afweging heeft gemaakt of de informatie openbaar gemaakt kon worden. Daarnaast heeft verweerder ten onrechte nagelaten de van de zijde van verweerder gestuurde Signal-berichten, die niet meer onder hem berustten maar waarvoor verweerder wel archiveringsplichtig was, te vorderen van de partij die nog wel erover beschikte.

Dat betekent dat de Commissie verweerder zal adviseren om (i) het bestreden besluit te herroepen, (ii) met inachtneming van dit advies opnieuw een zelfstandige, gemotiveerde afweging te maken over de openbaarmaking van de e-mail van 12 mei 2024, en (iii) de door verweerder gestuurde Signal-berichten bij de politie op te vragen en ook voor deze berichten een eigen afweging te maken in een nieuw primair besluit.

Het advies

Blad 7/11

De kamer voor bestuurlijke zaken van de Commissie voor de beroep- en bezwaarschriften adviseert het College van Bestuur om (i) het bestreden besluit te herroepen, (ii) met inachtneming van dit advies opnieuw een zelfstandige, gemotiveerde afweging te maken over de openbaarmaking van de e-mail van 12 mei 2024, en (iii) de door verweerder gestuurde Signal-berichten bij de politie op te vragen en ook voor deze berichten een eigen afweging te maken in een nieuw primair besluit.

Leiden, 23 juni 2025

Namens de Commissie,

A large rectangular area is redacted with a dark grey box. In the bottom right corner of this box, there are two small blue squares, each containing a white letter 'J'.

voorzitter

A rectangular area is redacted with a dark grey box. In the bottom right corner of this box, there is a small blue square containing a white letter 'J'.A horizontal rectangular area is redacted with a dark grey box. In the bottom right corner of this box, there is a small blue square containing a white letter 'J'.

secretaris

BIJLAGE

Relevante regelgeving

De Wet open overheid luidt:

[...]

Artikel 4.2 Doorverwijzing

1. Voor zover het verzoek betrekking heeft op informatie die berust bij een ander bestuursorgaan dan dat waarbij het verzoek is ingediend, wordt de verzoeker zo nodig naar dat bestuursorgaan verwezen. Is het verzoek schriftelijk gedaan, dan wordt het voor zover betrekking hebbend op informatie die bij een ander bestuursorgaan berust, onverwijld doorgezonden aan dat bestuursorgaan, onder mededeling van de doorzending aan de verzoeker.
2. Indien het verzoek betrekking heeft op informatie die op grond van enig wettelijk voorschrift bij het bestuursorgaan had behoren te berusten, vordert het bestuursorgaan de gevraagde informatie van degene die over de informatie beschikt. Degene die over de gevraagde informatie beschikt, verstrekt deze per omgaande aan het bestuursorgaan.
3. Voor zover een verzoek als bedoeld in artikel 4.1, eerste lid, dat is gericht aan een der Kamers of de verenigde vergadering der Staten-Generaal, betrekking heeft op informatie die door de regering vertrouwelijk aan de Staten-Generaal is verstrekt, zendt de Kamer of de verenigde vergadering het verzoek ter behandeling door aan Onze Minister of Onze Ministers die deze informatie vertrouwelijk heeft of hebben verstrekt.

[...]

Artikel 5.1. Uitzonderingen

1. Het openbaar maken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:
 - a. de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;
 - b. de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden;

Blad 9/11

- c. bedrijfs- en fabricagegegevens betreft die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;
 - d. persoonsgegevens betreft als bedoeld in paragraaf 3.1 onderscheidenlijk paragraaf 3.2 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming, tenzij de betrokkene uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven voor de openbaarmaking van deze persoonsgegevens of deze persoonsgegevens kennelijk door de betrokkene openbaar zijn gemaakt;
 - e. nummers betreft die dienen ter identificatie van personen die bij wet of algemene maatregel van bestuur zijn voorgeschreven als bedoeld in artikel 46 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de levenssfeer maakt.
2. 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;
 - b. de economische of financiële belangen van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen, in geval van milieu-informatie slechts voor zover de informatie betrekking heeft op handelingen met een vertrouwelijk karakter;
 - c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
 - d. de inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
 - e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
 - f. de bescherming van andere dan in het eerste lid, onderdeel c, genoemde concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens;
 - g. de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft;
 - h. de beveiliging van personen en bedrijven en het voorkomen van sabotage;
 - i. het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen.
3. Indien een verzoek tot openbaarmaking op een van de in het tweede lid genoemde gronden wordt afgewezen, bevat het besluit hiervoor een uitdrukkelijke motivering.

Blad 10/11

4. Openbaarmaking kan tijdelijk achterwege blijven, indien het belang van de geadresseerde van de informatie om als eerste kennis te nemen van de informatie dit kennelijk vereist. Het bestuursorgaan doet mededeling aan de verzoeker van de termijn waarbinnen de openbaarmaking alsnog zal geschieden.
5. In uitzonderlijke gevallen kan openbaarmaking van andere informatie dan milieu-informatie voorts achterwege blijven indien openbaarmaking onevenredige benadeling toebrengt aan een ander belang dan genoemd in het eerste of tweede lid en het algemeen belang van openbaarheid niet tegen deze benadeling opweegt. Het bestuursorgaan baseert een beslissing tot achterwege laten van de openbaarmaking van enige informatie op deze grond ten aanzien van dezelfde informatie niet tevens op een van de in het eerste of tweede lid genoemde gronden.
6. Het openbaar maken van informatie blijft in afwijking van het eerste lid, onderdeel c, in geval van milieu-informatie eveneens achterwege voor zover daardoor het in het eerste lid, onderdeel c, genoemde belang ernstig geschaad wordt en het algemeen belang van openbaarheid van informatie niet opweegt tegen deze schade.
7. Het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing op milieu-informatie die betrekking heeft op emissies in het milieu.

[...]

De Selectielijst Universiteiten en Universitair Medische Centra 2020 luidt:

2.6.1 Bedrijfsvoering

Dit onderdeel beschrijft de beleidsmatige processen die een instelling uitvoert voor de inrichting van de bedrijfsvoering, zoals het treffen van voorzieningen en het vaststellen van procedures. De aangehouden volgorde hierbij is eerst de aansturing van de bedrijfsvoering, daarna de personele invulling hiervan.

Nummer	82
Kernomschrijving	Beleidsontwikkeling bedrijfsvoering
Proces	Het ontwikkelen en vaststellen van beleid ten aanzien van de bedrijfsvoering
Actor	Instellingsbestuur
Grondslag	Intern

Commissie voor de beroep- en bezwaarschriften
Kamer voor bestuurlijke zaken

Blad 11/11	Informatieobjecten	Beleidsstuk; Besluit; Evaluatie; Werkinstructie; Advies financiële commissie; Advies medezeggenschapsraad
	Waardering	10 jaar na werkingsduur
	Andere waardering	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluatie V 10 jaar na afhandeling • Beleid met betrekking tot godsdienst en levensovertuiging Bewaren (SA-B3) • Beleid met betrekking tot verwerving kunst B (SA-B3) • Niet doorgedaan V 5 jaar na afhandeling
	Soort waardering	Indicatief
	Opmerkingen	Het betreft hier de ontwikkeling van beleid dat niet specifiek is voorgeschreven in wet- en regelgeving, maar dat wel bepalend is voor de wijze waarop de werkzaamheden worden uitgevoerd. Voorbeelden hiervan zijn het opstellen van een algemeen communicatieplan, vaststelling van bevoegdheden voor externe vertegenwoordiging van het instellingsbestuur, benoemingsprocedures voor het management en klachtenregelingen.

Toelichting grondslagen

In dit document kunt u secties vinden die onleesbaar zijn gemaakt. Deze informatie is achterwege gelaten op basis van de Wet open overheid (Woo). De letter die hierbij is vermeld correspondeert met de bijbehorende grondslag in onderstaand overzicht.

J Art. 5.1 lid 2 sub e

Het belang van de openbaarmaking van deze informatie weegt niet op tegen het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen