


ADVIES

Zaaknummer: CBB-B 25-061 en 25-062

Bezwaarmaker: 

Verweerder: College van Bestuur

Bestreden besluit: de besluiten van 22 april 2025
(Woo 24-24 en Woo 24-30) waarbij
verweerder naar aanleiding van twee
Woo-verzoeken een aantal documenten
openbaar heeft gemaakt.

Zitting: 4 maart 2026

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:

- mr. J. Nijland (voorzitter),
- mr. O. van Loon,
- dr. A.M. Rademaker (leden),
- bijgestaan door mr. E.M.A. van der Linden (secretaris).

Het verloop van de procedure

Op 22 april 2025 heeft verweerder naar aanleiding van twee verzoeken op grond van de Wet open overheid (hierna: Woo), ingediend op 23 augustus 2024 en 4 december 2024, in twee besluiten (respectievelijk Woo 24-24 en Woo 24-30) een aantal documenten openbaar gemaakt.

Tegen die besluiten heeft bezwaarmaker op 13 mei 2025 bezwaar aangetekend.

Blad 2/11

Op 16 juli 2025 heeft de Commissie uitstel verleend aan verweerder tot 1 oktober 2025 om het verweerschrift in te dienen. Dit in verband met een noodzakelijke uit te voeren nadere zoekslag.

Op 1 oktober 2025 heeft verweerder laten weten de zoekslag niet voor 1 oktober 2025 te hebben kunnen voltooien.

Naar aanleiding van die mededeling heeft er overleg plaatsgevonden tussen bezwaarmaker en verweerder en heeft er op 4 november 2025 een vertrouwelijke inzage op grond van artikel 5.7 van de Woo plaatsgevonden. Bij die inzage is het aantal te openbare documenten door bezwaarmaker teruggebracht van ruim 300 naar 167.

Op 27 januari 2026 heeft verweerder een wijzigingsbesluit genomen. De wijzigingen zien op het (deels) openbaar maken van nieuwe documenten naar aanleiding van verzoek Woo 24-30 en op het ruimer openbaren van zeven documenten in het kader van verzoek Woo 24-24. Het bezwaarschrift ziet mede op dit wijzigingsbesluit (artikel 6:19, eerste lid, van de Awb).

Verweerder heeft op 17 februari 2026 een verweerschrift ingediend.

Op 19 februari 2026 heeft bezwaarmaker op het verweerschrift gereageerd.

Het bezwaarschrift is behandeld tijdens een hoorzitting van de Commissie op 4 maart 2026. Bezwaarmaker is ter zitting verschenen, bijgestaan door [REDACTED], gemachtigde. Namens verweerder zijn [REDACTED], jurist en [REDACTED], juridisch adviseur, verschenen.

De overwegingen

Inleidende overwegingen

Door bezwaarmaker is tegen twee besluiten genomen naar aanleiding van twee Woo-verzoeken bezwaar aangetekend. Het verzoek dat heeft geleid tot besluit Woo 24-24 betreft documenten over de inzet van intern en extern beveiligingspersoneel op de Haagse Campus en de communicatie met andere overheden over deze onderwerpen. Het verzoek dat heeft geleid tot besluit

Woo 24-30 betreft documenten over het veiligheidsbeleid van de Universiteit Leiden op de Haagse Campus en de aanscherpingen daarvan, de meldingen die daaraan voorafgingen, de onderbouwing en motivering van die aanscherpingen (zoals controles van de LU-card), de toepassing van het beleid in het algemeen en bij evenementen (inclusief besluitvorming en monitoring van groepen), de momenten waarop beveiliging wordt opgeschaald, en de instanties die hebben geadviseerd over de inzet van beveiligers in burgerkleding.

Naar aanleiding van de bezwaren van bezwaarmaker heeft verweerder een aanvullende zoekslag verricht en bij wijzigingsbesluit extra documenten en informatie openbaar gemaakt. Gedurende de gehele procedure heeft uitvoerig overleg plaatsgevonden tussen bezwaarmaker en verweerder.

Ter zitting heeft bezwaarmaker bevestigd dat de bezwaren tegen de besluiten zich inmiddels beperken tot de punten die zijn genoemd in de reactie op het verweerschrift. Het gaat nog om:

- het ontbreken van documenten over het Dyami-rapport, over de inzet van beveiligers in burger, en over de onderbouwing van het besluit tot controle van de LU-card en het niet verstrekken van de incidentenregistratie;
- het lakken van het totaal door Berenschot in rekening gebrachte bedrag in document 147 van Woo 24-30;
- de passages in de bij het wijzigingsbesluit geopenbaarde documenten die zijn gelakt op grond van artikel 5.1, tweede lid, onder i, en artikel 5.2, eerste lid, van de Woo; de passages in document 8 van Woo 24-24 die zijn gelakt op grond van artikel 5.2, eerste lid, van de Woo; en de passage in document 5 van Woo 24-24 die is gelakt op grond van artikel 5.1, tweede lid, onder h, van de Woo, onder het kopje 'preventief beveiligen';
- het uitblijven van een zoekslag bij de afdeling Juridische Zaken;
- en het opnemen en de formulering van de kostenparagraaf in het wijzigingsbesluit.

Het advies van de Commissie beperkt zich daarom tot deze punten.

Ontbrekende documenten

Bezwaarmaker stelt zich op het standpunt dat er meer documenten moeten bestaan dan openbaar gemaakt zijn, over de omgang van de Universiteit Leiden

Blad 4/11

met het zogenoemde Dyami-rapport. Dit is het rapport dat door verweerder is gevraagd over de (potentiële) veiligheidsproblematiek van en in relatie tot de Campus Den Haag van de universiteit van Leiden.

Bezwaarmaker baseert zich hierbij onder meer op informatie uit andere wél openbaar gemaakte documenten, waaruit blijkt dat er verscheidene overleggen over het rapport hebben plaatsgevonden, en op een verklaring van de Universiteit Leiden waarin wordt gesproken over een 'contra-expertise'. Volgens bezwaarmaker is het daardoor niet geloofwaardig dat er geen documenten over dit onderwerp zouden zijn. Datzelfde geldt volgens haar voor documenten over de inzet van beveiligers in burger en de controle van de LU-card. Bezwaarmaker acht het ondenkbaar dat dergelijke besluiten zonder onderbouwing, en dus zonder bijbehorende documentatie, zijn genomen.

Verweerder heeft in het wijzigingsbesluit, de overige processtukken en ter zitting uitvoerig uiteengezet waar het verzoek is uitgezet en hoe de zoekslag heeft plaatsgevonden. Verweerder heeft overtuigend aangetoond dat op alle plaatsen waar dergelijke documenten zich zouden kunnen bevinden, is gezocht.

Verweerder heeft ter zitting toegelicht dat als er naar aanleiding van het Dyami-rapport formele besluitvorming is geweest, daarvan stukken beschikbaar zouden zijn. Met verweerder is de Commissie van oordeel dat er geen aanwijzingen zijn dat over het Dyami-rapport formele besluitvorming is geweest. Dit geldt ook voor het naast zich neerleggen door verweerder van het rapport. Ook daartoe is geen sprake geweest van formele besluitvorming door het verweerder. Dat is weliswaar opvallend, zeker gezien het onderwerp van het rapport en de ophef die het heeft veroorzaakt binnen de universitaire gemeenschap, maar stukken die niet zijn aangetroffen, kunnen niet openbaar worden gemaakt. Ten aanzien van de 'contra-expertise' heeft verweerder ter zitting toegelicht dat sprake is van een misverstand en dat nooit sprake is geweest van een contra-expertise. Gezien de algehele gang van zaken rondom het onderzoek en het rapport acht de Commissie dit niet onaannemelijk.

Hetzelfde geldt voor documenten over de inzet van beveiligers in burger en de controle van de LU-card. Zoals door verweerder is toegelicht, is de controle van de LU-card ingevoerd op basis van de al bestaande huisregels en was daarvoor

Blad 5/11

geen aanvullende besluitvorming door verweerder vereist. De Commissie acht het hoogst merkwaardig dat dergelijke ingrijpende maatregelen kennelijk zonder formele besluitvorming door verweerder zijn genomen. Dit geldt temeer omdat de invoering van deze maatregelen door de universitaire gemeenschap als ingrijpend kan zijn ervaren. Desalniettemin moet de Commissie, gelet op de uitgevoerde zoekslag en de grondigheid waarmee deze door verweerder is verricht, constateren dat bij verweerder geen documenten over deze aangelegenheden aanwezig zijn.

Uit stuk 006 in Woo 24-24 en stuk 130 in Woo 24-30 blijkt dat aan Dyami ten behoeve van het onderzoek in elk geval een uittreksel uit de incidenten registratie is verstrekt. Bezwaarmaker heeft verzocht om openbaarmaking hiervan. Verweerder heeft ter zitting aangegeven dat dit aan Dyami verstrekte stuk bij de zoekslag bij de afdeling Veiligheidszaken niet is aangetroffen. Dit stuk is ook elders binnen de universiteit niet aangetroffen als bijlage bij de opdracht. Verder heeft bezwaarmaker tijdens de vertrouwelijke inzage de keuze heeft gemaakt om de overige meldingen geen deel uit te laten maken van de verzoeken. Die stukken zijn daarom niet verstrekt.

Ter zitting heeft bezwaarmaker zich op het standpunt gesteld dat verweerder de incidentenregistratie op grond van artikel 4.2, tweede lid, van de Woo bij Dyami dient op te vragen als het document niet meer bij verweerder berust. Verweerder heeft daarop toegezegd na te gaan of het gevraagde document op grond van de Archiefwet bij hem had moeten berusten.

Verweerder heeft na de hoorzitting laten weten dat er voor beleidsonderzoeken, waaronder de onderzoeksopdracht aan Dyami met bijlagen, een bewaartermijn van tien jaar geldt. Dit betekent dat niet alleen de onderzoeksopdracht, maar ook de bijbehorende bijlagen op grond van de archiveringsregels nog bij verweerder zouden moeten berusten. Omdat in strijd met de archiveringsregels in elk geval één van de bijlagen, de incidentenregistratie, binnen de universiteit niet meer beschikbaar was, heeft verweerder Dyami op grond van artikel 4.2, tweede lid, van de Woo gevorderd die incidentenregistratie te verstrekken. Deze navraag had verweerder al in het kader van de voorbereiding van het bestreden besluit moeten verrichten.

Naar aanleiding van dit verzoek heeft Dyami het volgende laten weten:

“Wij hebben dit intern nogmaals nagekeken binnen onze beschikbare datasets. Daarbij moeten we helaas aangeven dat een groot deel van de onderliggende data inmiddels is verwijderd, conform onze dataretentie- en gevoeligheidsrichtlijnen. Daarnaast is de betreffende onderzoeker die destijds betrokken was inmiddels met pensioen, waardoor aanvullende reconstructie beperkt mogelijk is.

Op basis van wat we nu nog kunnen verifiëren, kunnen we niet met zekerheid vaststellen in hoeverre er daadwerkelijk toegang is geweest tot een specifiek incidentenregistratiesysteem binnen de Universiteit Leiden, noch welk systeem dit exact zou zijn geweest.

Het is goed mogelijk dat de passage in de documentatie betrekking heeft op beperkte of indirecte inzage, of toegang tot aanverwante bronnen, maar dit kunnen we op dit moment niet meer concreet onderbouwen.”

De conclusie uit deze mail is dat de incidentenregistratie bij Dyami niet alleen niet meer beschikbaar is, maar dat zelfs niet meer kan worden vastgesteld óf en, zo ja, in welke vorm de incidentenregistratie destijds is verstrekt ondanks dat deze registratie wel in verscheidene andere documenten wordt genoemd. Dit is betreurenswaardig en op zijn minst opmerkelijk, maar voor de commissie en verweerder thans een gegeven. Ook hier geldt dat verweerder stukken die niet – meer – beschikbaar zijn, niet kan verstrekken.

Lakken totaal bedrag Berenschot

In document 147 van Woo 24-30 is het totaal door Berenschot in rekening gebrachte bedrag gelakt op grond van artikel 5.1, tweede lid, onder f, van de Woo. Op grond van dit artikel blijft openbaarmaking van informatie achterwege wanneer dit de bescherming van concurrentiegevoelige gegevens schaadt en dit belang zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid. Bezwaarmaker stelt zich op het standpunt dat verweerder onvoldoende heeft onderbouwd dat het gaat om concurrentiegevoelige gegevens.

Blad 7/11

In de later toegezonden stukken heeft verweerder aangegeven dat hij Berenschot niet om een zienswijze heeft gevraagd en het betreffende bedrag uit eigen beweging heeft weggelakt. De reden hiervoor is dat een totaalbedrag, ook wanneer dit mogelijk gedateerd is, in combinatie met andere gegevens concurrenten inzicht zou kunnen geven in de tarieven van deze partij.

De Commissie heeft ter zitting van verweerder begrepen dat een dergelijk totaalbedrag voor de reguliere lezer wellicht weinig zegt over de tarieven van Berenschot en wat de universiteit voor dit soort onderzoeken wil betalen, maar dat dit voor concurrenten in dezelfde, zeer competitieve branche wel degelijk een voordeel kan opleveren. Het is voor de Commissie dan ook aannemelijk dat zelfs een gedateerd bedrag dergelijke informatie kan prijsgeven. Dat het totaalbedrag maar een enkel aspect is van de vraag of een onderzoeksbureau wordt ingeschakeld doet daaraan niet af, nu verweerder voldoende heeft gemotiveerd dat ook een enkel aspect al concurrentiegevoelig kan zijn.

De Commissie is daarom van oordeel dat verweerder deze passage op goede gronden niet openbaar heeft gemaakt.

Overige gelakte passages

Bezwaarmaker heeft de Commissie verzocht om te beoordelen of een substantieel aantal passages in de documenten bij de verschillende besluiten, terecht en op de juiste gronden niet openbaar is gemaakt. Het gaat daarbij specifiek om passages in de bij het wijzigingsbesluit geopenbaarde documenten die zijn gelakt op grond van artikel 5.1, tweede lid, onder i, en artikel 5.2, eerste lid, van de Woo; voorts om passages in document 8 van Woo 24-24 die zijn gelakt op grond van artikel 5.2, eerste lid, van de Woo, en ten derde om de passage onder het kopje 'preventief beveiligen' in document 5 van Woo 24-24 die is gelakt op grond van artikel 5.1, tweede lid, onder h, van de Woo.

De Commissie heeft aan de hand van de ongelakte stukken de passages die op grond van artikel 5.1, tweede lid, onder i, en artikel 5.2, eerste lid, van de Woo zijn gelakt, beoordeeld. In de stukken van bezwaarmaker en ter zitting is daarbij specifiek aandacht gevraagd voor de gehanteerde lakgrond in document 046 van Woo 24-30. Verweerder heeft ter zitting toegelicht dat in dit geval sprake is van een discrepantie tussen de in het wijzigingsbesluit genoemde grond, enerzijds, en

Blad 8/11

de in de inventarislijst en in het document vermelde lakgrond, anderzijds.

Document 0046 bevat louter passages die zijn gelakt op de gronden, genoemd in artikel 5.1, tweede lid, onder e, van de Woo en artikel 5.2, eerste lid, van die wet.

Het in het wijzigingsbesluit abusievelijk als document 0046 aangeduide document is in werkelijkheid document 0048.

In document 8 van Woo 24-24 is een aantal passages gelakt op grond van artikel 5.2, eerste lid, van de Woo. De Commissie heeft vastgesteld dat het bij deze passages inderdaad gaat om adviezen en overwegingen ten behoeve van intern beraad. De passages in dit document zijn op de juiste gronden gelakt.

Ten aanzien van de op grond van artikel 5.1, tweede lid, onder h, van de Woo gelakte passage onder het kopje 'preventief beveiligen' in document 5 van Woo 24-24, heeft bezwaarmaker specifiek de vraag opgeworpen of deze uitzonderingsgrond, gelet op het tijdsverloop, nog van toepassing is. De Commissie is van oordeel dat dit het geval is. De gelakte passage kan nog steeds informatie verschaffen over de actuele situatie en valt daarmee onverminderd onder de reikwijdte van de gehanteerde uitzonderingsgrond. De Commissie acht deze grond terecht toegepast.

Voor wat betreft de overige documenten die met het gewijzigde besluit 24-30 openbaar zijn gemaakt, heeft de Commissie geconstateerd dat de uitzonderingsgronden, genoemd in artikel 5.1, tweede lid, onder e, van de Woo en artikel 5.2, eerste lid, van die wet daarin op juiste wijze zijn toegepast.

Zoekslag Juridische Zaken

Ter zitting is duidelijk geworden dat verweerder in het kader van de voorbereiding van het bestreden besluit ten onrechte geen zoekslag heeft verricht naar documentatie bij de afdeling Juridische Zaken. Op verzoek van de Commissie heeft verweerder alsnog een zoekslag uitgevoerd binnen de afdeling Juridische Zaken naar de totstandkoming van document 002 van Woo 24-30. Het voormalige hoofd Juridische Zaken heeft naar aanleiding daarvan het volgende laten weten:

“Zoals reeds in het verweerschrift is uiteengezet, heeft de afdeling Juridische Zaken, waarvan ik destijds hoofd was, geen enkele betrokkenheid gehad bij de totstandkoming van het veiligheidsbeleid.

Blad 9/11

Het toenmalige Hoofd Veiligheidszaken heeft mij destijds mondeling verzocht een korte tekst aan te leveren over de zorgplicht van het College van Bestuur ten aanzien van studenten, medewerkers en gasten die zich in de gebouwen en op de terreinen van de universiteit bevinden. Aan dit verzoek heb ik gehoor gegeven. Deze tekst is vervolgens door hem verwerkt in zijn document, waarbij hij mij als ‘medeauteur’ heeft opgenomen.

Dit betreft mijn enige bijdrage. Noch ikzelf, noch andere collega’s van de afdeling Juridische Zaken zijn op enige wijze betrokken geweest bij de verdere totstandkoming, inhoudelijke ontwikkeling of vaststelling van het veiligheidsbeleid.

De e-mail waarin ik de betreffende tekst over de zorgplicht heb toegestuurd, treft u bijgaand aan. Meer documenten zijn er niet.”

Verweerder heeft kenbaar gemaakt dit document, met toepassing van de uitzonderingsgronden genoemd in hoofdstuk 5 van de Woo, bij de beslissing op bezwaar openbaar te maken.

Kostenparagraaf wijzigingsbesluit

Verweerder heeft in het wijzigingsbesluit een zogenoemde kostenparagraaf opgenomen. In deze passage is uiteengezet welke externe kosten door verweerder zijn gemaakt bij de afhandeling van de betreffende Woo-verzoeken. Ter zitting heeft verweerder nader toegelicht dat de universiteit voor deze kosten geen vergoeding uit ’s Rijks kas ontvangt. Deze kosten komen daarom ten laste van de algemene, primair voor onderwijs- en onderzoek bedoelde middelen. Bezwaarmaker stelt zich op het standpunt dat een dergelijke passage onrechtmatig is, nu een wettelijke grondslag voor het opnemen van deze informatie ontbreekt. Daarnaast voert bezwaarmaker aan dat het opnemen van deze passage in het kader van een bezwaarprocedure het gebruik van rechtsmiddelen kan ontmoedigen en daarmee afbreuk doet aan de rechtsbescherming.

Bezwaarmaker merkt terecht op dat er geen wettelijke grondslag bestaat voor het opnemen van de kosten van de afhandeling van een Woo-verzoek in een besluit

Blad 10/11

op grond van de Woo. De Commissie overweegt echter dat er ook geen wettelijk voorschrift is dat zich daartegen verzet. Het staat verweerder vrij om, bijvoorbeeld uit oogpunt van transparantie over de besteding van publieke middelen, in Woo-besluiten inzicht te geven in de kosten die met de afhandeling van een verzoek gemoeid zijn. Dat verzoeker gebruikmaakt van een wettelijk recht, betekent niet dat zij niet geïnformeerd mag worden over de kosten die uit de behandeling van haar verzoek voortvloeien.

De Commissie is dan ook van oordeel dat het opnemen van de kostenparagraaf in het wijzigingsbesluit niet onrechtmatig is. Zij kan zich zelfs voorstellen dat verweerder ook inzichtelijk maakt wat de interne kosten van de afhandeling van een Woo-verzoek zijn geweest.

Conclusie

Uit het voorgaande volgt dat de Commissie van oordeel is dat het bestreden besluit wat betreft de incidentenregistratie en de zoekslag bij de afdeling Juridische Zaken niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid en dus in strijd met artikel 3:2 van de Awb is genomen. Dit betekent dat het besluit bij de beslissing op bezwaar niet kan worden gehandhaafd. De procedurele gebreken zijn in het kader van de behandeling van het bezwaarschrift hersteld en bij de beslissing op bezwaar zal de alsnog aangetroffen informatie worden verstrekt. De Commissie adviseert daarom het bestreden besluit te herroepen en een nieuw besluit te nemen met inachtneming van dit advies.

Het advies

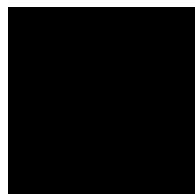
De kamer voor bestuurlijke zaken van de Commissie voor de beroep- en bezwaarschriften adviseert het College van Bestuur om het primaire besluit te herroepen en een nieuw besluit te nemen met inachtneming van dit advies.

Leiden, 4 mei 2026

Namens de Commissie,



mr. J. Nijland
voorzitter.



mr. E.M.A. van der Linden
secretaris.