



Retouradres: Postbus 1104, 1000 BC Amsterdam

Hemwood  
t.a.v. de heer [REDACTED]  
1017 DL Amsterdam

Datum 15 december 2025  
Ons kenmerk 2025-11621  
Uw kenmerk  
Behandeld door [REDACTED], Projectleider G & O  
Kopie aan [REDACTED]  
Bijlage(n) 2  
Onderwerp Nader besluit naar aanleiding van recent opheffingsbesluit

Geachte heer [REDACTED],

Op 22 december 2025 hebben wij een nieuw besluit genomen naar aanleiding van uw informatieverzoek van 21 februari 2022.

Gedurende de afhandeling van de Woo-verzoeken, hebben wij geconstateerd dat nog steeds geheimhouding rust op zowel delen en bepaalde bijlagen van de REOK als op de getekende vaststellingsovereenkomst. Het betreft in dit geval documenten 1 en 2 van de inventarislijst behorende bij het besluit van 22 december 2025.

Ten onrechte hebben wij uw verzoek tot openbaarmaking tot nu toe niet opgevat als verzoek tot opheffing van de geheimhouding. Wij hebben dan ook, in het kader van deze procedure maar ook andere procedures waarin om openbaarmaking van deze documenten is verzocht, de raad gevraagd om (alsnog) een verzoek tot opheffing van de geheimhouding te nemen.

De raad heeft op 10 december besloten om de geheimhouding van verschillende documenten alsnog op te heffen. Dit opheffingsbesluit zullen wij betrekken bij dit nadere besluit waarin wij alsnog gegevens gedeeltelijk openbaar maken.

#### Besluit

Wij hebben ambtshalve besloten om een aanvullend besluit te nemen. In de inventarislijst, die als bijlage 1 bij dit besluit is opgenomen, staat om welke documenten het gaat.

## Overwegingen

### A. Toegepaste uitzonderingsgronden

Achter elk document, dat wij gedeeltelijk openbaar maken, hebben wij een motivering bijgevoegd. Daarin vindt u per document waarom wij van oordeel zijn dat de weggelakte gegevens niet openbaar gemaakt kunnen worden. Onderstaand treft u een algemene toelichting op de gehanteerde uitzonderingsgronden.

Voor de volledigheid merken wij op dat uit vaste jurisprudentie volgt dat documenten die, na toepassing van de uitzonderingsgronden van de Woo, enkel nog standaardgegevens bevatten — zoals de opmaak van een bericht, kop- en voetteksten of paginanummers — niet openbaar gemaakt hoeven te worden, voor zover aan die gegevens geen zelfstandige betekenis toekomt.<sup>1</sup>

Wij merken verder op dat , voor zover het documenten betreft waarop geheimhouding rust die gedeeltelijk openbaar worden gemaakt, conform het opheffingsbesluit van de raad is beslist.

### *Artikel 5.1 lid 1 onder c: De bescherming van vertrouwelijk verstrekte bedrijf- en fabricagegegevens*

Op grond van artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Woo blijft verstrekking van informatie achterwege voor zover dit bedrijfs- en fabricagegegevens betreft die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld. Dit betreft een zogeheten absolute weigeringsgrond, wat betekent dat er wettelijk geen ruimte is voor een belangenafweging. Als gegevens kwalificeren als bedrijfs- en fabricagegegevens, dan moeten wij de openbaarmaking van die gegevens weigeren.

Volgens vaste rechtspraak is van bedrijfs- en fabricagegegevens sprake, indien en voor zover uit die gegevens wetenswaardigheden kunnen worden afgelezen of afgeleid met betrekking tot de technische bedrijfsvoering of het productieproces, dan wel met betrekking tot de afzet van de producten of de kring van afnemers en leveranciers.<sup>2</sup> Ook gegevens die uitsluitend de financiële bedrijfsvoering betreffen, kunnen onder omstandigheden als bedrijfsgegevens worden aangemerkt. Ook strategische keuzes van een bedrijf kunnen onder dergelijke gegevens vallen. Ter illustratie verwijzen wij naar een Afdelingsuitspraak van 27 mei 2023:

*“6.1 Gelredome betoogt dat haar wens om in de betreffende maand een extra indoor nachtevenement te organiseren aangemerkt moet worden als bedrijfsvertrouwelijke informatie. Het college had die informatie op grond van artikel 10, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wob daarom niet openbaar mogen maken. Gelredome heeft tijdens de zitting bij de Afdeling toegelicht dat de branche voor grote evenementen waarin zij opereert uit een beperkt aantal organisatoren bestaat. Enerzijds stemmen de organisatoren hun evenementen op elkaar af om elkaar niet in de weg te zitten, anderzijds wil een organisator niet alles van zijn bedrijfsvoering prijsgeven. De betreffende maand is een bijzondere maand om een indoor nachtevenement te organiseren.*

<sup>1</sup> Zie de uitspraak van de Afdeling van 10 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1497, overweging 12.1, waarin is verwezen naar de uitspraak van 27 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:642.

<sup>2</sup> Zie bijv. ABRvS 6 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1873, r.o. 8.4 en ABRvS 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4143, r.o. 7.2.

*Gelredome had voor ogen om als eerste een indoor nachtevenement in die periode te organiseren. Het gaat daarom om bedrijfsvertrouwelijke informatie, aldus Gelredome.*

*(...) 6.3 6.3. Met de door Gelredome in hoger beroep gegeven toelichting zoals weergegeven onder 6.1, moet de betreffende passage naar het oordeel van de Afdeling aangemerkt worden als bedrijfsvertrouwelijke informatie. Het gaat gelet op de door Gelredome geschetste context om een strategische keuze binnen haar bedrijfsvoering die zij met het oog op concurrentie geheim wil houden. Anders dan de rechtbank heeft overwogen, had het college de passage op grond van artikel 10, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wob niet openbaar mogen maken.”<sup>3</sup>*

Deze uitzonderingsgrond is bedoeld om te voorkomen dat de bedrijfsgegevens die bedrijven met het oog op concurrentie geheim willen houden, terwijl die wel aan bestuursorganen moeten worden verstrekt, openbaar moeten worden gemaakt.

Er kan dus een beroep op deze uitzonderingsgrond worden gedaan indien het gegevens betreft die de concurrentieverhoudingen raken.<sup>4</sup> Van dergelijke informatie kan worden gesproken indien de informatie interessant kan zijn voor een concurrent.<sup>5</sup>

Voor de vraag of informatie vertrouwelijk is meegegeeld, is voldoende dat de gegevens zijn verstrekt in een contact dat een onderneming redelijkerwijs als vertrouwelijk mocht beschouwen.<sup>6</sup>

Deze uitzonderingsgrond is op enkele stukken toegepast. Het gaat hierbij om de tussen de gemeente en Marktkwartier gesloten REOK en de vaststellingsovereenkomst. Openbaarmaking van informatie in deze documenten — hetzij afzonderlijk, hetzij in onderlinge samenhang — zou derden ongewenst inzicht verschaffen in de strategische keuzes van Marktkwartier (en haar aandeelhouders), alsook haar bereidheid om in bepaalde situaties een regeling te treffen.

Daarnaast bevatten sommige documenten gevoelige informatie over de wijze van uitvoering van de REOK. Wanneer specifieke punten die tussen de gemeente Amsterdam en Marktkwartier onderwerp van gesprek en discussie zijn geweest openbaar zouden worden, dan zou dit inzage geven in de strategie die Marktkwartier (waaronder inbegrepen haar aandeelhouders) hanteren voor invulling van het Food Center Amsterdam. Dit zou de wijze waarop Marktkwartier met geïnteresseerde ondernemers onderhandelt over het Food Centrum Amsterdam onherstelbaar frustreren. Als voor deze partijen bekend wordt onder welke voorwaarden Marktkwartier met de gemeente Amsterdam tot bepaalde afspraken is gekomen, levert dit discussie op in de onderhandelingsrelatie tussen Marktkwartier en ondernemers. Dit zou voor ondernemers aanleiding kunnen zijn om andere voorwaarden af te dwingen en/ of te kiezen voor een andere, concurrerende, locatie.

---

<sup>3</sup> ABRvS 17 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1926. Zie ook: Raad van State 12 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1002.

<sup>4</sup> Zie: ABRvS 10 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1513. Zie ook: Rechtbank Zeeland-West-Brabant 4 november 2024, ECLI:NL:RBZWB:2024:7489, r.o. 7.3 – 7.4.

<sup>5</sup> ABRvS 16 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3490, r.o. 11.4.

<sup>6</sup> Zie bijv. ABRvS 4 augustus 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1734, r.o. 6.1 en ABRvS 17 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1926, r.o. 6.2-6.3.

Concurrerende locaties kunnen daar hun voordeel mee doen en de ondernemers waarmee Marktkwartier in onderhandeling is tegen elkaar uitspelen, met kennis over de onderhandelingspositie van Marktkwartier. Concurrenten kunnen deze informatie na openbaarmaking dus inzetten zodat openbaarmaking van de gegevens de commerciële positie van Marktkwartier en haar aandeelhouders zou schaden.

*Artikel 5.1 lid 2 onder b: de economische en financiële belangen van de gemeente*

Op grond van artikel 5.1 tweede lid, aanhef en onder c, blijft openbaarmaking achterwege wanneer de economische of financiële belangen van de gemeente zwaarder wegen dan het belang van openbaarheid. De wetgever heeft erkend dat het in de eerste plaats kan gaan om informatie die de privaatrechtelijke verhouding met een onderneming of burger negatief kunnen beïnvloeden.<sup>7</sup> Indien niet is uitgesloten dat door openbaarmaking van de betreffende stukken de positie van de gemeente zodanig zal worden beïnvloed dat haar financiële belangen in ernstige mate worden geschaad, dan mag op grond van deze uitzonderingsgrond worden weggelakt.<sup>8</sup>

Op grond van dit artikel mag bijvoorbeeld informatie worden weggelakt indien niet valt uit te sluiten dat (andere) partijen door openbaarmaking hun onderhandelingsstrategie daarop kunnen afstemmen, met als gevolg dat de onderhandelingspositie van de gemeente kan verslechteren. Ter illustratie verwijzen wij naar een uitspraak van de rechtbank Den Haag van 28 januari 2025:

*"In het verweerschrift heeft verweerder hierover nog nader toegelicht dat de gemeente voor dit project een 'Design, Build and Maintain' (DBM) contract met eiseres heeft afgesloten. Dit houdt in dat de gemeente als opdrachtgever functionele eisen meegeeft en de opdrachtnemer, in casu eiseres, het ontwerp, de bouw en het onderhoud op zich neemt en daar ook de uitvoeringsrisico's voor draagt. De gemeente zal in de toekomst vaker van dit type contract gebruik maken. Openbaarmaking van de verschillende bedragen en overwegingen kan financiële schade opleveren voor de gemeente omdat de wederpartij zijn voordeel daarmee kan doen. De kennis van risico-inschattingen en risicobeheersing kunnen marktpartijen bijvoorbeeld gebruiken in hun onderhandelingsstrategie, wat een nadelige invloed kan hebben op de onderhandelingspositie van de gemeente. Het economische of financiële belang van de gemeente, waarvan verweerder op de zitting nader heeft toegelicht dat dit het belang van een verantwoorde besteding van publiek geld is, weegt zwaarder dan het belang van openbaarheid."<sup>9</sup>*

Daarnaast kan deze uitzonderingsgrond worden ingeroepen ter voorkoming van verstoring van onderhandelingen over nog te realiseren onderdelen van het project. Een dergelijke verstoring kan immers leiden tot vertraging in de uitvoering en daarmee tot vertragingsschade. Ter illustratie verwijzen wij naar een Afdelingsuitspraak van 26 april 2022:

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9.

<sup>8</sup> Vgl. Rechtbank Amsterdam 20 augustus 2010, ECLI:NL:RBAMS:2010:BO1572.

<sup>9</sup> Rechtbank Den Haag 28 januari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:7782, r.o. 4.2. Zie ook: Rechtbank Gelderland 15 oktober 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:6965, r.o. 3.1.

*“Informatie over grondtransacties en de aanbesteding van publieke werken is namelijk zeer marktgevoelig. De gemeente zou dus bij openbaarmaking van die informatie economische nadelige gevolgen ondervinden als in vervolgotrajecten vergelijkbare aanbestedingen in de markt worden gezet. Ook geldt dat er voor de multifunctionele accommodatie nog te realiseren onderdelen zijn. Openbaarmaking zou een ongewenst inzicht geven in de huishouding van het project en de onderhandeling over de nog te realiseren onderdelen bemoeilijken. Dit zou ook tot vertragingsschade kunnen leiden.”*<sup>10</sup>

Met name bij omvangrijke projecten, waarbij ook private contractspartijen zijn betrokken, is het onwenselijk dat derden inzicht verkrijgen in alle *ins en outs* van de overeenkomst. Dit kan namelijk afbreuk doen aan de vertrouwensrelatie tussen contractspartijen. Ter illustratie verwijs ik naar een uitspraak van de rechtbank Groningen van 17 januari 2008:

*“De rechtbank heeft kennis genomen van de door verweerder overgelegde stukken, welke stukken gegevens bevatten betreffende de financiële exploitatie van het project Meerstad. Voorts heeft verweerder ter zitting uitleg gegeven dat openbaarmaking van de door eiser bedoelde stukken mogelijk grote financiële schade kan opleveren. Zo heeft verweerder ter zitting toegelicht dat openbaarmaking van de exploitatiegegevens de onderhandelingspositie van verweerder en de andere in GEMM i.o. deelnemende overheden en marktpartijen zodanig zou ondermijnen dat toekomstige contracten bij andere projecten alleen maar onder financieel nadeliger condities, tot stand kunnen komen. Zouden andere partijen die gronden bezitten in het plangebied van Meerstad op de hoogte raken van alle ins en outs van de overeenkomst zoals die nu tussen de huidige contractpartijen wordt gesloten, dan wordt daarmee de onderhandelingspositie van de huidige contractpartijen aangetast en die van de andere partijen versterkt. Openbaarmaking zou verder de economische en/of financiële belangen van de bij Meerstad betrokken overheden zodanig schaden en zou een zodanig onevenredige bevoordeling van de ene partij en een onevenredig nadeel voor de andere partijen opleveren dat het belang van openbaarmaking daarvoor moet wijken.”*<sup>11</sup>

De uitzonderingsgrond van artikel 5.1, tweede lid, onder b, van de Wet open overheid (Woo) is van toepassing op diverse documenten in dit dossier. Wij hebben per document toegelicht waarom wij van oordeel zijn dat de informatie in dat document niet openbaar gemaakt kan worden. Wij verwijzen u vriendelijk naar de motivatie die achter elk document is opgenomen.

Het FCA-project betreft de herontwikkeling van een verouderde groothandelsmarkt (met inefficiënte lay-out) die niet langer voldoet aan de geldende (milieu)normen. Deze herontwikkeling leidt tot een compacter, toekomstbestendig en verduurzaamd groothandelsgebieden daarmee komt ruimte beschikbaar voor de bouw van o.a. (maximaal) 1.700 woningen en de realisatie van een school. Gelet op het nijpende woningtekort binnen de gemeente – dat grote invloed heeft op het gemeentelijk sociaaleconomisch beleid – is voortgang in dit project van wezenlijk financieel en maatschappelijk belang voor de gemeente.

<sup>10</sup> ABRvS 26 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1223. Zie ook: ABRvS 4 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4084, r.o. 5.2.

<sup>11</sup> Rechtbank Groningen 17 januari 2008, ECLI:NL:RBGRO:2008:BC3433, r.o. 3.2.

Tussen de Gemeente en Marktkwartier is in de REOK overeengekomen dat Marktkwartier met de zittende ondernemers overeenstemming moet bereiken over de voorwaarden waaronder zij deel kunnen blijven uitmaken van het vernieuwde FCA-gebied. Deze overeenstemming is van groot belang voor het draagvlak onder de huidige ondernemers en met deze overeenstemming kan de bouw van de woningen, de verduurzaming van het gebied en daarmee het maatschappelijke rendement van het project worden gerealiseerd zonder tijdrovende onteigeningsprocedure.

De gemeente vervult bij deze onderhandelingen slechts een terughoudende faciliterende rol. Marktkwartier is als concessiehouder – conform de contractuele afspraken – zelfstandig verantwoordelijk voor de vernieuwing, het beheer en de exploitatie van het gebied en onderhandelt met de zittende ondernemers. De gemeente houdt toezicht op de naleving van de gemaakte afspraken in de REOK en blijft verantwoordelijk voor de publiekrechtelijke randvoorwaarden die de gebiedsontwikkeling mogelijk maken.

Openbaarmaking van contractuele (rand)voorwaarden leidt tot een reëel risico op verstoring van de privaatrechtelijke verhoudingen. Marktkwartier moet erop kunnen vertrouwen dat dergelijke afspraken niet op straat komen te liggen tijdens cruciale onderhandelingsfasen. Wanneer dit vertrouwen ontbreekt, komt de samenwerking tussen Marktkwartier en de gemeente onder zware druk te staan, met risico's voor de voortgang en het resultaat van het project.

De gemeente dient publieke middelen doelmatig en efficiënt in te zetten. Dit vergt regie op omvangrijke gebiedsontwikkelingen en beperking van vertraging en daarmee samenhangende kosten. Indien interne contractuele (rand)voorwaarden openbaar worden gemaakt, bestaat het risico dat derden – waaronder de zittende ondernemers – de inhoud daarvan verkeerd interpreteren of gebruiken voor strategische doeleinden binnen hun eigen onderhandelingspositie. Dit leidt tot ruis en onnodige escalatie in een onderhandelingsproces dat nu al complex en gevoelig is.

Extra vertraging als gevolg van dergelijke spanningen werkt in het voordeel van partijen die de voortgang willen beïnvloeden. Zij kunnen een langere looptijd van het project benutten om sterkere onderhandelingsposities af te dwingen. Dit kan Marktkwartier dwingen tot het doen van verdergaande concessies. In het meest gunstige geval betekent dit oplopende kosten en uitstel. In het meest ongunstige scenario komt het project als geheel op losse schroeven te staan, met desastreuze financiële gevolgen. De gemeentelijke investeringen, die reeds in de miljoenen lopen, zouden dan tenietgedaan worden, evenals de maatschappelijke en economische winst van de voorziene woningbouw.

Daarnaast zou openbaarmaking – al dan niet in combinatie met reeds beschikbare informatie – inzicht kunnen geven in de onderhandelingsstrategie van de gemeente, de wijze waarop zij strategische keuzes maakt, en de interne standpunten over het FCA-project. Mocht het huidige project niet doorgaan vanwege vertraging of mislukte onderhandelingen (hetgeen een risico is), dan bestaat de mogelijkheid dat de gemeente nieuwe plannen moet maken. Het is onwenselijk dat mogelijke nieuwe marktpartijen op dat moment kunnen beschikken over afwegingen van de gemeente en contractuele (rand)voorwaarden die eerder golden. Dit ondermijnt een gelijk speelveld en schaadt de onderhandelingspositie van de gemeente fundamenteel.

Tussentijdse openbaarmaking in een gevoelig stadium van het project heeft bovendien een ongewenste signaalwerking richting toekomstige samenwerkingen. Indien het precedent wordt geschapen dat vertrouwelijke contractuele (rand)voorwaarden reeds in de voorbereidings- of onderhandelingsfase openbaar kunnen worden, tast dit het vertrouwen van marktpartijen aan in de gemeente als betrouwbare samenwerkingspartner. Dit bemoeilijkt toekomstige gebiedsontwikkelingen, maakt regievoering lastiger en kan de bereidheid om überhaupt met de gemeente samen te werken verkleinen. Ook dat druist direct in tegen het financiële en publieke belang van de gemeente.

*Artikel 5.1 lid 2 onder e: bescherming van persoonsgegevens*

Op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, van de Woo blijft verstrekking van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang dat de persoonlijke levenssfeer wordt geëerbiedigd.

In verschillende documenten staan persoonsgegevens, te weten namen van medewerkers, functies, handtekeningen en parafen. Wij zijn van oordeel dat ten aanzien van deze gegevens het belang dat de persoonlijke levenssfeer wordt geëerbiedigd, zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid. Het weglakken van de genoemde persoonsgegevens doet in dit geval geen afbreuk aan de bruikbaarheid en leesbaarheid van de documenten. Openbaarmaking van deze informatie kan daarentegen leiden tot aantasting van de persoonlijke levenssfeer van de personen in kwestie, nu zij daardoor ongewenst kunnen worden benaderd. Daarbij is van belang dat het hier niet gaat om het verstrekken van deze persoonsgegevens aan u, maar om openbaarmaking van die gegevens in de zin van de Woo, dus openbaarmaking voor eenieder.

Waar het gaat om namen is nog het volgende van belang. Het is vaste rechtspraak dat het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zich verzet tegen openbaarmaking van namen van medewerkers (van zowel overheidsinstanties als ondernemingen) die niet wegens hun functie in de openbaarheid treden, tenzij de indiener van het Woo-verzoek aannemelijk heeft gemaakt dat het belang van de openbaarheid in een concreet geval zwaarder weegt.<sup>12</sup>

Tot slot volgt uit rechtspraak dat naast de namen van dergelijke medewerkers, ook overige functionele informatie die tot identificatie van hen kan leiden, zoals handtekeningen, adressen, functies, telefoonnummers, e-mailadressen, niet openbaar hoeft te worden gemaakt.<sup>13</sup>

*Artikel 5.1 lid 2 onder f: concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens*

---

<sup>12</sup> zie bijv. ABRvS 31 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:321, r.o. 3.2 en ABRvS 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1231, r.o. 7.2

<sup>13</sup> ABRvS 21 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3788, r.o. 11-11.1, ABRvS 30 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1408, r.o. 10-10.1.1 en ABRvS 14 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3745, r.o. 8.5.

Een enkele keer hebben wij de bovengenoemde uitzonderingsgrond gehanteerd. Deze uitzonderingsgrond is bedoeld voor bedrijfsgegevens die niet in vertrouwen met de overheid zijn gedeeld. Voor de motivering verwijzen wij u naar hetgeen is gesteld onder artikel 5.1 lid 1 onder c.

*Artikel 5.1 lid 2 onder i: het goed functioneren van de gemeente*

Op grond van artikel 5.1 tweede lid, aanhef en onder i, van de Woo mogen gegevens worden weggelakt als het goed functioneren van de overheid in het geding is. Daarbij kan worden gedacht aan situaties waarbij een bestuursorgaan in overleg met derden treedt. Het belang van vertrouwelijk overleg als voorwaarde voor het goed functioneren van een bestuursorgaan kan dan zwaarder wegen dan het belang van de overheid.<sup>14</sup>

In jurisprudentie is erkend dat belang mag worden gehecht aan het feit dat medewerkers zaken intern aan moeten kunnen kaarten en zaken op schrift moeten kunnen stellen (al dan niet aan derden), zonder dat dit direct openbaar wordt gemaakt. Wél geldt dat er sprake is van een verzwaarde motiveringsplicht als de documenten ouder zijn dan vijf jaar. Ter illustratie verwijzen wij naar een uitspraak van de rechtbank Gelderland van 28 mei 2025:

*"9. De beroepsgrond slaagt voor zover het de documenten 7 en 8 betreft. De rechtbank is van oordeel dat het enkele feit dat documenten als vertrouwelijk zijn aangemerkt op zichzelf niet voldoende is om openbaarmaking te weigeren in het belang van het goed functioneren van de overheid. Ook dan zal de minister moeten motiveren waarom dat belang zwaarder weegt dan het algemene belang van openbaarheid. Dat medewerkers de mogelijkheid moeten hebben om zaken intern aan te kaarten, zonder dat deze informatie direct openbaar wordt, zoals de minister in het verweerschrift stelt, kan de rechtbank wel volgen.*

*De minister miskent echter dat documenten 7 en 8 beide dateren van 2014 en dat daarom de verzwaarde motiveringsplicht van artikel 5.3 van de Woo geldt. Naar aanleiding van vragen van de rechtbank op de zitting heeft de gemachtigde van de minister toegezegd nogmaals te gaan kijken naar de weigering om documenten 7 en 8 openbaar te maken, temeer omdat er in document 8 ook informatie van feitelijke aard staat. Daarmee staat vast dat de weigering om die documenten openbaar te maken een motiveringsgebrek kent."<sup>15</sup>*

Ook uit de parlementaire geschiedenis volgt dat deze uitzonderingsgrond ingeroepen kan worden als betrokken burgers of medewerkers van een organisatie zich in de toekomst minder vrij voelen om hun gedachten uit te wisselen of om informatie/ input te vragen.<sup>16</sup> Indien vertrouwelijk overleg cruciaal is voor bepaalde processen, dan kan openbaarmaking van de inhoud van die overleggen ertoe leiden dat het goed functioneren van een bestuursorgaan in geding komt.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> Kamerstukken II 2019/20, 35112, nr. 9, p 48.

<sup>15</sup> Rechtbank Gelderland 28 mei 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:4106, r.o. 9.

<sup>16</sup> Kamerstukken II 2018/19, 35 112, nr. 3, p. 22-23. Zie ook: Rechtbank Midden-Nederland 12 maart 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:107.

<sup>17</sup> Vgl. Rechtbank Amsterdam 16 juli 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:4383.

In document 1.1 (document 1 van het voormalige besluit) hebben wij toepassing gegeven aan artikel 5.1, tweede lid, onder i. In de bijlage hebben wij uitgelegd waarom het goed functioneren van de gemeente in het gedrang komt door openbaarmaking van de desbetreffende gegevens.

#### B. Woo soms niet van toepassing

Daarnaast valt sommige informatie in zijn geheel niet onder het openbaarmakingsregime van de Woo. De regeling over openbaarmaking op verzoek, en de uitzonderingsgronden, is niet van toepassing op informatie waarvoor een bepaling is opgenomen in de bijlage bij de Woo. Dit volgt namelijk uit artikel 8.8 van de Woo.

Uit artikel 1.1 in combinatie met artikel 8.8 volgt dat alleen de Woo zelf bepaalt of een bijzondere wet voorgaat op de Woo. De openbaarmakingsregimes die voorgaan staan in de bijlagen. De volgende artikelen uit de aanbestedingswet worden in de bijlage genoemd:

*"Aanbestedingswet 2012: de artikelen 2.53, derde lid, voor zover openbaarmaking van informatie schade zou toebrengen aan de gerechtvaardigde economische belangen van een onderneming, 2.57, eerste lid, voor zover het door de ondernemer als vertrouwelijk aangemerkte informatie betreft, 2.57, tweede lid, voor zover de informatie kan worden gebruikt om de mededinging te vervalsen, 2.138, onderdelen b, c en d, en 2.163."*

Sommige gegevens c.q. documenten maken wij in zijn geheel niet openbaar, omdat de hierboven genoemde artikelen van toepassing zijn.

#### *Document 1.1C*

Dit document maken wij in zijn geheel niet openbaar. Het is namelijk een stuk dat niet onder de reikwijdte van de Wet open overheid valt. Dit lichten wij als volgt toe.

De modeexploitatieberekening behoorde tot de definitieve inschrijving die in vertrouwen aan de gemeente is verstrekt. Dat de exploitatieberekening in vertrouwen is verstrekt, blijkt o.a. uit het feit dat expliciet in de REOK-geheimhouding overeen is gekomen t.a.v. dit document. De wetgever heeft het beginsel van vertrouwelijkheid beschermd. Informatie die door een ondernemer aan een aanbestedende dienst is aangemerkt en als vertrouwelijk is aangemerkt, mag niet openbaar worden gemaakt.<sup>18</sup> Dit volgt namelijk uit artikel 2.57 lid 1 van de Woo.

Daarnaast valt deze informatie onder artikel 138 lid c van de Aanbestedingswet. Op grond van dit artikel mogen wij informatie over de gunning van een overheidsopdracht niet openbaar maken als dit de commerciële belangen van ondernemers zou kunnen schaden. Een model exploitatierekening geeft evident inzicht in de financiële, strategische en commerciële strategie van de bedrijfsvoering van Marktkwartier. De bedrijfsvoering van Marktkwartier is immers gericht op de realisatie en exploitatie van een vernieuwd FCA. Indien derden, zoals concurrenten, inzicht krijgen in de wijze waarop dergelijke berekeningen worden opgesteld en in welke periodes er (bijvoorbeeld) meer cashflow aanwezig is, dan wordt dusdanig veel inzicht geboden in de onderneming dat haar concurrentiepositie daardoor wordt beïnvloed.

---

<sup>18</sup> Rechtbank Limburg 21 februari 2022, ECLI:NL:RBLIM:2022:1300, r.o. 14.2.

*Document 1.1E*

Dit document maken wij in zijn geheel niet openbaar. Het is namelijk een stuk dat niet onder de reikwijdte van de Wet open overheid valt. Dit lichten wij als volgt toe.

Dit document diende in het kader van de inschrijving ingevuld te worden door Marktkwartier. Het geeft inzicht in de verwachte voorgang/ planning, investeringen en de exploitatie en beheer van het foodcenter. Het gaat derhalve dus over vertrouwelijke informatie die inzage geeft in de bedrijfsvoering van Marktkwartier. Vandaar ook dat in de REOK contractueel geheimhouding is bedongen ten aanzien van dit document. Dergelijke gegevens, die in vertrouwen zijn verstrekt, vallen niet onder de Woo. Dit volgt namelijk uit artikel 2.57 lid 1. Wij maken deze gegevens dan ook niet openbaar.

Daarnaast valt deze informatie onder artikel 138 lid c en d van de Aanbestedingswet. Op grond van dit artikel mogen wij informatie over de gunning van een overheidsopdracht niet openbaar maken als dit de commerciële belangen van ondernemers zou kunnen schaden. Openbaarmaking van deze gegevens schaadt de commerciële belangen van Marktkwartier, en haar aandeelhouders. In de eerste plaats omdat het inzichtelijk maakt hoe dergelijke plannings zijn opgesteld, welke berekeningen zijn gebruikt etc. Ook concurrenten van Marktkwartier en haar aandeelhouders, zouden daar kennis van kunnen nemen. Daarnaast zijn wij van oordeel dat openbaarmaking afbreuk zou kunnen doen aan eerlijke mededinging tussen ondernemers. Zo zouden andere ondernemers, bij andere aanbestedingen waarbij een referentieplanning moet worden opgesteld, inzage krijgen in hoe deze in het verleden door andere ondernemingen is opgesteld. Dit is oneerlijk ten aanzien van toekomstige inschrijvers die niet op de hoogte zijn van dit document.

C. Op de stukken waarop de Woo niet van toepassing is, rust ook geheimhouding

Naast het feit dat wij van oordeel zijn dat het Woo-openbaarmakingsregime niet van toepassing is op de hiervoor genoemde documenten, is het van belang om te benoemen dat de raad de geheimhouding op deze documenten heeft gehandhaafd. Dit betekent dat wij de stukken niet openbaar kunnen maken.

Ten aanzien van het weigeren van het opheffen van de geheimhouding en het weigeren van openbaarmaking wordt (aanvullend) het volgende opgemerkt.

*Document 1.1C:*

Zoals eerder toegelicht zijn wij van oordeel dat dit document niet onder de reikwijdte van het Woo-openbaarmakingsregime valt. Aanvullend is van belang om op te merken dat de raad de geheimhouding van dit stuk integraal handhaaft omdat het document bestaat uit vertrouwelijk verstrekte bedrijfs- en fabricagegegevens (artikel 5.1 lid 1 onder c Woo). Het gaat immers om een exploitatieberekening die overduidelijk inzicht geeft in de financiële bedrijfsvoering en exploitatie van het FCA. Dergelijke gegevens geven inzicht in de wijze waarop Marktkwartier financieel strategische keuzes maakt en heeft gemaakt. Dergelijke gegevens zijn vertrouwelijk verstrekt, dit blijkt mede uit het geheimhoudingsbeding uit de REOK. Dergelijke vertrouwelijke bedrijfsgegevens moeten worden beschermd en het is niet de bedoeling dat dergelijke gegevens openbaar worden.

*Document 1.1E:*

Zoals eerder toegelicht zijn wij van oordeel dat dit document niet onder het openbaarmakingsregime van de Woo-valt. Aanvullend is van belang om op te merken dat de raad de geheimhouding van dit stuk integraal handhaaft in verband met artikel 5.1 lid 1 onder c van de Woo. Het betreft in dit geval een referentieplanning die aangeeft welke investeringen worden gedaan en op welke wijze en onder welk tijdspad de herontwikkeling zal plaatsvinden. Het is zeer onwenselijk als derden inzicht krijgen in dergelijke gegevens. In de eerste plaats omdat het de financiële keuzes en strategie van Marktkwartier blootlegt en in de tweede plaats omdat concurrenten van Marktkwartier zo kunnen zien hoe Marktkwartier (waaronder inbegrepen haar aandeelhouders) dergelijke referentieplanningen opstelt. Daar kunnen concurrenten hun voordeel mee doen bij, bijvoorbeeld, toekomstige aanbestedingen.

D. Nadere toelichting integrale weigering

Een enkele keer hebben wij, buiten de kernen dat artikel 8.8 Woo van toepassing was, documenten integraal geweigerd. Volledigheidshalve geven wij bij deze een korte toelichting ten aanzien van deze documenten.

Daarbij merken wij op dat conform het opheffingsbesluit van de raad is beslist. Omdat de raad de geheimhouding van de onderstaande stukken integraal in stand houdt, mogen wij als college niet meer openbaar maken. Onderstaand wordt toegelicht waarom zowel de raad als het college van oordeel zijn dat de stukken niet openbaar gemaakt kunnen worden:

*Document 1.1F*

Dit document maken wij in zijn geheel niet openbaar. In dit document wordt namelijk toegelicht op welke uitgangspunten en berekeningen het grondprijnsbeleid van de gemeente van Amsterdam is gebaseerd. Openbaarmaking van deze informatie schaadt het financiële belang van de gemeente, bijvoorbeeld in toekomstige onderhandelingen.

Daarnaast worden in dit document nadere afspraken gemaakt die inzicht geven in de wijze waarop Marktkwartier, en haar aandeelhouders, afspraken maken ten aanzien van grondposities en mogelijke berekeningen. Openbaarmaking van dergelijke gegevens schaadt de concurrentiepositie van Marktkwartier en haar aandeelhouders, omdat concurrenten inzicht krijgen in strategische keuzes die zijn gemaakt. Daarnaast schaadt openbaarmaking evident de bestaande onderhandelingspositie van Marktkwartier in haar onderhandelingen ten aanzien van huidige grondposities. Openbaarmaking van die informatie legt immers de kaders bloot, voor eenieder en waar al dan niet beweegr ruimte bestaat. Daar kunnen derden hun voordeel mee doen in hun onderhandeling met Marktkwartier.

*Document 1.1G*

In dit document worden nadere afspraken gemaakt tussen de gemeente en Marktkwartier over het al dan niet overnemen van bij FCA werkzaam personeel. Openbaarmaking van deze informatie legt de strategische keuzes van zowel Marktkwartier als de gemeente bloot. Dergelijke informatie maken wij dan ook niet openbaar voor eenieder, omdat derden daar hun voordeel mee zouden kunnen doen. Marktkwartier zal in de toekomst immers het FCA exploiteren en het is zeer onwenselijk dat op straat komt te liggen welke uitgangspunten/ arbeidsvoorwaarden voor

werknemers gelden. Daar komt bij dat de toekomstige onderhandelingspositie van Marktkwartier ernstig beïnvloed zou kunnen worden door openbaarmaking. Indien Marktkwartier, of haar aandeelhouders, in de toekomst afspraken wil maken over het al dan niet overnemen van personeel, dan zouden derden kennis kunnen nemen van deze informatie om daar hun onderhandelingsstrategie op aan te passen.

#### *Document 1.1I*

In dit document zijn nadere afspraken gemaakt ten aanzien van de financiële bijdragen van de gemeente en Marktkwartier. Het is zeer onwenselijk dat derden inzicht krijgen in deze vertrouwelijke afspraken die zijn gemaakt met een private partij. Door openbaarmaking wordt immers duidelijk onder welke voorwaarden partijen bereid zijn om afspraken t.a.v. financiële bijdragen te maken. Dit tast niet alleen de toekomstige onderhandelingspositie van de gemeente, maar ook die van Marktkwartier ernstig aan. Derden zouden immers hun toekomstige onderhandelingspositie af kunnen stemmen op de gegevens die openbaar worden gemaakt.

#### *Document 1.1K*

Ook in dit document zijn nadere afspraken gemaakt met betrekking tot financiële bijdragen. Openbaarmaking van deze informatie zou inzicht geven in de gemaakte afspraken die in de REOK zijn weggelakt. Openbaarmaking van deze informatie schaadt het financieel belang van de gemeente en mag niet openbaar gemaakt worden omdat het gaat over bedrijfsgegevens in de zin van artikel 5.1 lid 1 onder c van de Woo.

Openbaarmaking van deze informatie zou de financiële strategie van Marktkwartier, en haar aandeelhouders, blootleggen. Het zou derden, waaronder andere ontwikkelaars, inzicht geven in de wijze waarop Marktkwartier haar commerciële activiteiten (herontwikkelingsprojecten) vormgeeft. Dergelijke informatie mogen wij niet openbaar maken.

Daar komt bij dat openbaarmaking van deze informatie ook blootlegt onder welke voorwaarden de gemeente bereid is om nadere financiële afspraken te maken. Dit tast de (toekomstige) onderhandelingspositie van de gemeente ernstig aan. Wij maken dit document dan ook integraal niet openbaar. In het document staan immers uitsluitend gevoelige gegevens en voor zover er andere gegevens overblijven zijn deze van ondergeschikte betekenis zodat gedeeltelijke openbaarmaking niet nodig is.<sup>19</sup>

#### *Document 1.1L*

Dit document betreft een nadere uitwerking van de financiële afspraken zoals genoemd in artikel 1.1K. Wij maken deze afspraken in zijn geheel niet openbaar en verwijzen u naar de motivering zoals genoemd bij document 1.1K.

#### *Document 1.1M*

In dit document wordt nader toegelicht op welke wijze partijen fiscaal zullen handelen (artikel 66 REOK). Openbaarmaking van dergelijke informatie inzicht geven in de bedrijfsvoering van

---

<sup>19</sup> Zie de uitspraak van de Afdeling van 10 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1497, overweging 12.1, waarin is verwezen naar de uitspraak van 27 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:642.

Marktkwartier. Het geeft namelijk inzicht in betalingsvoorwaarden, grondposities en vergoedingen over en weer. Dergelijke informatie legt bloot onder welke voorwaarden Marktkwartier, en haar aandeelhouders, akkoord zijn gegaan met grondposities, vergoedingen etc. Dit zijn evident afspraken die de *core business* van Marktkwartier en haar aandeelhouder betreft, namelijk: herontwikkeling (en voor Marktkwartier de exploitatie van het FCA). Door openbaarmaking van deze gegevens zou Marktkwartier ernstig in haar concurrentiepositie worden geschaad, omdat het derden inzicht geeft in de wijze waarop commerciële activiteiten worden ontplooid.

Daarnaast zou openbaarmaking van deze informatie voor derden inzichtelijk maken welke afspraken de gemeente maakt t.a.v. fiscaliteit en geldstromen en welke voorwaarden zij stelt. Openbaarmaking van dergelijke informatie tast de concurrentiepositie van de gemeente ernstig aan omdat derden hun onderhandelingspositie daar in de toekomst op zouden kunnen afstemmen. Voor zover er geen gevoelige informatie in de documenten staat, is deze informatie van ondergeschikte betekenis. Dergelijke informatie hoeft niet openbaar gemaakt te worden.

#### *Document 1.1N*

In dit document worden scenario's geschetst, voorbeeldberekeningen getoond, en de fiscaliteit van bepaalde voorbeelden t.a.v. grondposities uiteengezet. Het is onwenselijk dat dergelijke informatie voor eenieder openbaar wordt gemaakt. Marktkwartier moet immers nog onderhandelingen voeren ten aanzien van bestaande grondposities. De gemeente heeft slechts een faciliterende rol en dient zich niet in te mengen in deze onderhandelingen. Het is in dit stadium onwenselijk dat informatie, over grondposities, die het onderhandelingsproces kunnen bemoeilijken openbaar worden gemaakt. Dit druist niet alleen regelrecht in tegen de financiële belangen van Marktkwartier, maar ook tegen de financiële belangen van de gemeente. De gemeente heeft immers een economisch belang bij een voortvarend verloop.

Daar komt ook bij dat het niet ongebruikelijk is dat dergelijke afspraken op schrift worden gesteld en dat voorbeeldberekeningen worden gemaakt. Dergelijke vertrouwelijke informatie wordt echter nooit openbaar gemaakt. Het geeft niet alleen inzicht in de *core business* van ontwikkelaars (herontwikkeling), en de mate van speling die zij in het kader van een herontwikkeling hebben, maar geeft ook inzicht in de onderhandelingen tussen partijen.

#### **Verzwaarde motiveringsplicht**

Wij zijn ons bewust van het feit dat de informatie ouder is dan vijf jaar en dat daarom op grond van artikel 5.3 een verzwaarde motiveringsplicht geldt. We hebben daarom extra aandacht besteed aan de motivering en per document in de bijlagen een motivering gegeven.

Het is van belang om te benadrukken dat de informatie in dit geval nog steeds actueel is en dat wij om die reden dan ook van oordeel ben dat wij de informatie nog steeds niet openbaar kunnen maken. Dit blijkt o.a. uit het feit dat nog steeds procedures, waaronder door u, gevoerd worden tegen de gemeente en dat tot de dag van vandaag nieuwe Woo-verzoeken worden ingediend over het FCA-project. Ook worden nog steeds onderhandelingen gevoerd met zittende ondernemingen over de wijze waarop zij in de toekomst deelnemen aan het FCA-project.

### **Verduidelijking motivering besluit 9 september 2025**

In het eerdere (herstel)besluit van 22 september 2025 hebben wij toegelicht waarom wij van oordeel zijn dat, ten aanzien van de aldaar genoemde documenten, een beroep kan worden gedaan op een uitzonderingsgrond. Graag zouden wij nog het e.e.a. aanvullend willen opmerken en de motivering aan willen vullen.

#### Ten aanzien van artikel 5.1 lid 2 onder d:

Ten aanzien van artikel 5.1 lid 2 onder b verwijzen wij naar juridische adviezen en communicatie over deze adviezen. Dit dekt echter niet de (volledige) lading. Wij hebben in documenten 1, 2 én 12 een beroep gedaan op de hiervoor genoemde uitzonderingsgrond.

Aangezien documenten 1 én 2 in dit besluit zijn behandeld, verwijzen wij u voor de motivering naar de motivering in deze brief.

Ten aanzien van document 12 gaat het niet om een juridisch advies, maar wél over communicatie die de economische en financiële belangen van de gemeente kan schaden. De motivering, waaronder de motivering achter het document zelf, blijft gewoon van toepassing.

#### Ten aanzien van artikel 5.1 lid 2 onder i

Wederom wordt hier verwezen naar verslagen én adviezen. In documenten 1, 12 én 17 hebben wij een beroep gedaan op de bovengenoemde uitzonderingsgrond. Volledigheidshalve willen wij rectificeren dat deze documenten geen (interne) adviezen betreffen, maar wel vertrouwelijke afspraken, verslagen en communicatie. De overige delen van de motivering, waaronder de documenten die zijn opgenomen achter de documenten, blijven verder onverkort van toepassing.

### **Wijze van openbaarmaking**

De documenten die wij (gedeeltelijk) openbaar maken, treft u aan in bijlage 2.

### **Publicatie op website**

De stukken die voor eenieder openbaar worden gemaakt, worden geplaatst op de website van Open Amsterdam.

### **Afschrift aan de rechtbank én belanghebbenden**

Een afschrift van dit besluit sturen wij naar de rechtbank en belanghebbenden.

### **Vragen**

Als u vragen heeft over deze brief, dan kunt u contact opnemen met de (externe) Woo-contactpersoon (tevens advocaat en gemachtigde in de beroepsprocedure), mr. [REDACTED] via 06-[REDACTED] of per mail via [REDACTED]@dirkzwager.nl.

Namens het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam,

[REDACTED]  
Richard Emmerink  
Directeur Grond & Ontwikkeling

### **Rechtsmiddelenclausule**

Dit nadere besluit kwalificeert als een besluit in de zin van artikel 6:19 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dit houdt in dat het van rechtswege wordt betrokken bij de reeds lopende beroepsprocedure.

Alhoewel het opheffingsbesluit van de raad kwalificeert als primair besluit, hoeft u daartegen niet eerst bezwaar te maken. Het onderhavige beroep wordt mede te zijn geacht te zijn gericht op het opheffingsbesluit en ook de raad zal verweerder zijn voor zijn eigen besluit.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Vgl. Raad van State 5 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:894.



## Bijlage 1: Inventarislijst

Documentnaam	Weigeringsgrond(en)	Openbaar	Geheimhouding	BR
1.1 REOK	5.1 (1)c; 5.1 (2)b,e,f,i	Deels	Deels	
1.1A Bijlage 2: Bedrijvenbronnenbestand	5.1 (2)b, f	Deels	Deels	
1.1B Bijlage 3: Statusoverzicht verstrekte aanbestedingsdocumenten	5.1 (2)e	Deels	Opgeheven	
1.1C Bijlage 7: Model exploitatiekening	8.8 jo. 2.57 (1) en 2.138 c Aanbw	Geheel niet	Volledig	
1.1D Bijlage 8: Leidraad definitieve inschrijving	Artikel 5.1 (2)e	Deels	Opgeheven	
1.1E Bijlage 11: Referentieplanning	8.8 jo. 2.57 (1) en 2.138 c Aanbw	Geheel niet	Volledig	
1.1F Bijlage 16 methode van grondprijsbepaling door de gemeente	5.1 (2)b; 5.1 (1)c	Geheel niet	Volledig	
1.1G bijlage 20 minimale uitgangspunten sociaal plan	5.1 (1); 5.1 (2)b	Geheel niet	Volledig	
1.1H Bijlage 21 Conditie concerngaranties	5.1 (1)c; 5.1(2)b,f,e	Deels	Deels	
1.1I Bijlage 22 overzicht betalingsstromen ex artikel 57 en 59	5.1 (1)c ; 5.1 (2)b,f	Geheel niet	Volledig	
1.1J Bijlage 23 Modeltekst bankgarantie	5.1 (2)e	Deels	Opgeheven	
1.1K Bijlage 24: Overeenkomst Geldlening REOK	5.1 (1)c; 5.1 (2)b, f	Geheel niet	Volledig	
1.1L Bijlage 25: hypotheekakte	5.1 (1)c; 5.1 (2)b, f	Geheel niet	Volledig	
1.1M Bijlage 26 fiscale kwalificatie geldstromen	5.1 (1)c; 5.1 (2)b, f	Geheel niet	Volledig	
1.1N Bijlage 27 voorbeeldberekening		Geheel niet	Volledig	



**Gemeente  
Amsterdam**

Bezoekadres  
Amstel 1  
1011 PN Amsterdam

Postbus 202  
1000 AE Amsterdam  
Telefoon 14 020  
Amsterdam.nl  
1079 MZ Amsterdam

2. Getekende Vaststellingsovereenkomst	5.1 (1)c 5.1 (2)b, e, f	Deels	Deels	
---	-------------------------	-------	-------	--