



Retouradres: Postbus 1104, 1000 BC Amsterdam

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

Datum 15 december 2025
Ons kenmerk 2025-11612
Uw kenmerk
Behandeld door [REDACTED], Projectleider G & O
Kopie aan [REDACTED]
Bijlage(n) 1
Onderwerp Besluit op uw Woo-verzoek

Geachte heer [REDACTED],

Op 18 juli 2025 heeft u, namens uw cliënte Bidfood B.V., een informatieverzoek ingediend op grond van de Wet open overheid. U heeft verzocht om verschillende documenten die zijn genoemd in de raadsinformatiebrief van 1 juli 2025. U heeft specifiek verzocht om openbaarmaking van de volgende documenten:

- Een brief van 19 december 2022
- De geheime bijlage (beantwoording) bij de raadsinformatiebrief van 1 juli 2025

Wettelijk kader

Wij behandelen uw verzoek als een verzoek op grond van de Wet open overheid (Woo). De relevante artikelen uit de Woo kunt u vinden in [bijlage 1](#) bij deze brief.

Reikwijdte en onderzoek

In uw brief heeft u aangegeven welke informatie u openbaar gemaakt wenst te hebben. Op basis van deze tekst hebben wij onderzoek gedaan. De tekst is immers leidend voor het antwoord op de vraag welke documenten onder de reikwijdte van het verzoek vallen.¹ Er moet voldoende inzicht worden verschaft in de wijze waarop naar documenten hebben gezocht.²

¹ ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:98, r.o. 3.1

² Rechtbank Zeeland-West-Brabant 27 mei 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:3257.

Aangezien u concreet heeft aangegeven over welke documenten het gaat, heeft de behandelend ambtenaar gericht onderzoek gedaan binnen het centrale digitale archief.

Besluit

Wij wijzen uw verzoek tot openbaarmaking van de door u verzochte documenten af. Het besluit lichten wij hierna toe.

Overwegingen

De gemeente begrijpt dat het belang van openbaarmaking een zwaarwegend belang is en dat openbaarmaking van documenten, Woo-verzoeken, de hoofdregel is. Anderzijds is de gemeente niet verplicht om informatie openbaar te maken als een beroep kan worden gedaan op de uitzonderingsgronden die zijn genoemd in artikel 5.1, eerste en tweede lid.

Het is vaste jurisprudentie dat een bestuursorgaan per document, of onderdeel van een document, moet motiveren op welke grond openbaarmaking achterwege wordt gelaten. Van openbaarmaking kan worden afgezien als dit leidt tot herhalingen die geen redelijk doel dienen.³ Voor zover op alle onderdelen van een document een uitzonderingsgrond van toepassing is, is een bestuursorgaan niet gehouden om geheel gelakte documenten te verstrekken die zijn voorzien van de toegepaste weigeringsgronden per onderdeel.⁴

Verder merken wij voor de volledigheid 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.⁵

Wij hebben de documenten per alinea beoordeeld en zijn tot de conclusie gekomen dat de documenten niet openbaar gemaakt kunnen worden.

In de navolgende onderdelen motiveren wij graag per document waarom wij niet tot openbaarmaking overgaan.

A. De brief van 19 december 2022

Openbaarmaking van dit document is niet mogelijk. De uitzonderingsgronden zoals genoemd in artikel 5.1 lid 1 onder c, artikel 5.1 lid 2 onder b én artikel 5.1 lid 2 onder i zijn namelijk van toepassing. Dit licht ik als volgt toe.

Artikel 5.1 lid 1 onder c: bescherming van vertrouwelijk verstrekte bedrijfs- 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

³ ABRvS 10 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:524.

⁴ Vgl. 28 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:666.

⁵ 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.

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.⁶ 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. 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.”⁷

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

Er kan dus een beroep op deze uitzonderingsgrond worden gedaan indien het gegevens betreft die de concurrentieverhoudingen raken.⁸ Van dergelijke informatie kan worden gesproken indien de informatie interessant kan zijn voor een concurrent.⁹

⁶ 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.

⁷ ABRvS 17 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1926. Zie ook: Raad van State 12 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1002.

⁸ 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.

⁹ ABRvS 16 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3490, r.o. 11.4.

Voor de vraag of informatie vertrouwelijk is meegedeeld, is voldoende dat de gegevens zijn verstrekt in een contact dat een onderneming redelijkerwijs als vertrouwelijk mocht beschouwen.¹⁰

In dit document wordt gerefereerd aan vertrouwelijke afspraken over de uitvoering van de REOK die zijn gemaakt tussen de gemeente en Marktkwartier. De gemeente en Marktkwartier zijn geheimhouding overeengekomen ten aanzien van deze bepalingen en deze bepalingen zijn ook niet openbaar gemaakt in andere Woo-verzoeken.

Openbaarmaking van dit document zou derden ongewenst inzicht verschaffen in de strategische keuzen van Marktkwartier en de wijze waarop Marktkwartier, en haar aandeelhouders, commerciële activiteiten ontplooiën, te weten: de herontwikkeling van gebieden.

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) voor invulling van het Food Center Amsterdam. Dit zou de wijze waarop Marktkwartier met geïnteresseerde ondernemers onderhandeld 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 mogelijk discussie op in de onderhandelingsrelatie tussen Marktkwartier en ondernemers. Dit zou voor ondernemers aanleiding kunnen zijn om (nog) betere voorwaarden af te dwingen en/ of te kiezen voor een andere, concurrerende, locatie. Het feit dat uw cliënte, ook een van de ondernemers op het FCA, om deze documenten vraagt, versterkt dit risico c.q. vermoeden.

Daarbij is het van belang om te benadrukken dat door openbaarmaking van deze brief duiding kan worden gegeven aan afspraken in de REOK waarop geheimhouding is afgesproken. Deze geheimhouding is niet voor niets sinds het moment van ondertekening van de REOK afgesproken. De gemeente is immers met Marktkwartier overeengekomen dat Marktkwartier de gesprekken c.q. onderhandelingen met zittende ondernemers voert. De concurrentiepositie c.q. onderhandelingspositie van Marktkwartier wordt ernstig onder druk gezet als dergelijke vertrouwelijke afspraken, die tussen de gemeente en Marktkwartier overeen zijn gekomen, gedurende de herontwikkeling voor eenieder openbaar worden gemaakt. Er kan immers niet worden uitgesloten dat derden deze informatie gebruiken om lopende processen te verstoren ten behoeve van eigen commercieel gewin. Het gaat hier immers om een zeer omvangrijk en kostbaar herontwikkelingsproject.

Mede om de hiervoor genoemde redenen maken wij het document niet openbaar.

¹⁰ 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.

Artikel 5.1 lid 2 onder b: 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.¹¹ 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.¹²

Op grond van dit artikel mag bijvoorbeeld informatie worden weggelakt indien niet valt uit te sluiten dat (andere) partijen door openbaarmaking hun onderhandelingsstrategie daarop afstemmen, met als gevolg dat de onderhandelingspositie van de gemeente kan verslechteren. Ter illustratie verwijs ik 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.”¹³

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 verwijs ik naar een Afdelingsuitspraak van 26 april 2022:

“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

¹¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9.

¹² Vgl. Rechtbank Amsterdam 20 augustus 2010, ECLI:NL:RBAMS:2010:BO1572.

¹³ 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.

*project en de onderhandeling over de nog te realiseren onderdelen bemoeilijken. Dit zou ook tot vertragingsschade kunnen leiden.*¹⁴

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 verwijzen wij 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.”*¹⁵

Kort en goed volgt dus uit het voorgaande dat de uitzonderingsgrond kan worden ingezet om te voorkomen dat de privaatrechtelijke verhouding tussen de gemeente en andere partijen, of tussen private partijen onderling, ernstig wordt verstoord. Openbaarmaking van het document verstoord de verhouding tussen Marktkwartier en de gemeente en tast daarmee het financieel en economisch belang van de gemeente aan. Dit lichten wij graag nader toe.

In de eerste plaats is het van belang om te benadrukken dat de gemeente een zeer groot financieel en economisch belang heeft bij de realisatie van het nieuwe Foodcenter en nieuwe woningen. Algemeen bekend is dat Amsterdam kampt met een ernstig woningtekort. Dit woningtekort heeft een grote economische impact, niet alleen op het te voeren (financiële) beleid, maar ook op de bewoners van Amsterdam. Het huidige FCA-project zorgt ervoor dat er naast het nieuwe Foodcenter maar liefst 1.700 woningen en een brede school gebouwd kunnen worden in de stad. Elke mogelijke vertraging in de onderhandelingen c.q. gesprekken, tussen Marktkier en ondernemers moet dan ook worden voorkomen.

In de tweede plaats verdient het opmerking dat openbaarmaking van de betreffende gegevens de privaatrechtelijke verhoudingen ernstig kan verstoren. De gemeente heeft met Marktkwartier immers afgesproken dat zij slechts een faciliterende rol vervult, terwijl Marktkwartier

¹⁴ ABRvS 26 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1223. Zie ook: ABRvS 4 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4084, r.o. 5.2.

¹⁵ Rechtbank Groningen 17 januari 2008, ECLI:NL:RBGRO:2008:BC3433, r.o. 3.2.

verantwoordelijk is voor de onderhandelingen met de zittende ondernemers en andere stakeholders. Openbaar maken van de gegevens kan dit proces ernstig verstoren

Marktkwartier moet er bovendien op kunnen vertrouwen dat zij zich, in gevoelige fasen van de herontwikkeling, in vertrouwen tot de gemeente kan wenden en dat gemaakte afspraken daadwerkelijk vertrouwelijk blijven. Indien het precedent ontstaat dat dergelijke gegevens tussentijds en zonder beperking openbaar worden gemaakt, zou dit de mogelijkheid van de gemeente om regie te voeren over complexe herontwikkelingsprojecten – zoals het FCA – aanzienlijk ondermijnen. Een open en transparante samenwerking tussen de gemeente en herontwikkelaars is immers een essentiële voorwaarde om dergelijke projecten tot een goed einde te brengen.

In de derde plaats zou openbaarmaking van deze brief kunnen leiden tot (nog) meer vertragingsschade. Zoals eerder toegelicht kan immers niet worden uitgesloten dat derden deze gegevens zullen gebruiken voor eigen commercieel gewin.

In de vierde plaats is het van belang om te benoemen dat het voor de gemeente, zowel op korte als lange termijn, van wezenlijk financieel belang is om de mogelijkheid te behouden om met een ontwikkelaar af te spreken dat zij verantwoordelijk zijn voor onderhandelingen met omwonenden, ondernemers en andere stakeholders. Private ontwikkelaars beschikken immers over meer onderhandelingsruimte dan de gemeente zelf. Dergelijke afspraken verkleinen de kans dat de gemeente dure en tijdrovende oteigeningsprocedures moet starten om de benodigde gronden te verwerven. Bovendien voorkomt dit een onnodige belasting van het ambtelijk apparaat, waardoor de beschikbare capaciteit kan worden ingezet voor andere publieke taken.

Echter, deze samenwerkingsvormen zijn slechts mogelijk als ontwikkelaars erop kunnen vertrouwen dat vertrouwelijke afspraken met de gemeente daadwerkelijk vertrouwelijk blijven gedurende gevoelige stadia van een herontwikkeling. Als het precedent ontstaat dat een ontwikkelaar, terwijl hij contractueel verplicht is tot onderhandelen, geconfronteerd kan worden met de openbaarmaking van gevoelige afspraken of randvoorwaarden, zal geen enkele marktpartij bereid zijn dergelijke verplichtingen aan te gaan. Het risico dat strategische informatie tijdens lopende onderhandelingen openbaar wordt, creëert immers een onevenwichtige onderhandelingspositie.

Mede om de hiervoor genoemde redenen maak ik het document in zijn geheel niet openbaar.

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.¹⁶

¹⁶ *Kamerstukken II 2019/20, 35112, nr. 9, p 48.*

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 verwijst ik 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."¹⁷

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.¹⁸ 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.¹⁹

Openbaarmaking van deze informatie raakt direct aan het belang van een goed functionerende gemeentelijke organisatie. Indien het precedent ontstaat dat dergelijke communicatie, inclusief de achterliggende motieven en overwegingen, zonder beperking (terwijl de processen nog lopen) wordt vrijgegeven, zal dat een belemmerend effect hebben op het bestuurlijk en ambtelijk handelen. Ambtenaren en bestuurders moeten in de gelegenheid zijn om vrijelijk, kritisch en op strategische wijze met elkaar en met (contracts)partijen te overleggen, zonder de voortdurende dreiging dat intern gedeelde overwegingen openbaar worden gemaakt voor eenieder.

Dit geldt in het bijzonder voor grootschalige en complexe herontwikkelingsprojecten zoals het project FCA. Dergelijke trajecten gaan gepaard met aanzienlijke bestuurlijke, juridische en financiële afhankelijkheden, waarbij een zorgvuldige en onbelemmerde afstemming tussen de betrokken partijen van cruciaal belang is. Vertrouwelijkheid in de communicatie vormt daarbij een randvoorwaarde voor effectieve besluitvorming en voortgang. Indien het precedent ontstaat dat

¹⁷ Rechtbank Gelderland 28 mei 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:4106, r.o. 9.

¹⁸ *Kamerstukken II 2018/19*, 35 112, nr. 3, p. 22-23. Zie ook: Rechtbank Midden-Nederland 12 maart 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:107.

¹⁹ Vgl. Rechtbank Amsterdam 16 juli 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:4383.

dergelijke communicatie en afspraken – ook in een vroegtijdig of tussentijds stadium – zonder meer voor eenieder openbaar gemaakt moeten worden, komt het functioneren van de overheid in het geding. Het belemmert een open en kritische communicatiestroom binnen de gemeentelijke organisatie, maar ook tussen de gemeente en (keten)partners, en tast het vermogen aan om complexe projecten met de vereiste zorgvuldigheid te sturen en tot een goed einde te brengen aan.

Wij zijn dan ook van oordeel dat wij de gegevens op moment niet voor eenieder openbaar gemaakt kunnen worden. Dit is mogelijk anders wanneer het project in rustiger vaarwater is gekomen – bijvoorbeeld zodra de onderhandelingen over de bestaande grondposities/ bestaande ondernemingen is afgerond. Tot die tijd moeten zowel ambtenaren als Marktkwartier erop kunnen vertrouwen dat vertrouwelijke communicatie niet tussentijds wordt prijsgegeven. Voortijdige openbaarmaking zou bij dergelijke projecten kunnen leiden tot ruis, misverstanden en externe druk, wat de zorgvuldige voortgang van herontwikkelingsprojecten ernstig zou kunnen belemmeren.

B. De geheime bijlage (beantwoording) bij de raadsinformatiebrief van 1 juli 2025

Wij maken deze brief niet openbaar op grond van artikel 5.1 lid 2 onder b, artikel 5,1 lid 2 onder i én artikel 5.2 lid 3 van de Woo. Dit licht ik graag als volgt toe.

Op de brief rust geheimhouding

Op deze brief rust integraal geheimhouding. Vandaar dat u op 31 juli jl. een bericht heeft ontvangen waarin is aangegeven dat de raad om opheffing van de geheimhouding zal worden verzocht. Een verzoek tot openbaarmaking van gegevens waarop geheimhouding rust, moet immers ook worden opgevat als verzoek tot opheffing van die geheimhouding.

De raad heeft op 10 december 2025 besloten om het verzoek tot opheffing van de geheimhouding te weigeren. Dit besluit hebben wij betrokken bij onze afweging en motivering.

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

Openbaarmaking van deze gegevens tast de privaatrechtelijke verhouding tussen de gemeente en Marktkwartier, en mogelijk de verhouding tussen Marktkwartier en andere ondernemers, ernstig aan. In het document worden juridische mogelijkheden en de stand van zaken ten aanzien van de REOK bekend gemaakt. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling geweest dat Marktkwartier en derden inzage krijgen in de interne overwegingen van de gemeente. De realisatie- en exploitatieovereenkomst wordt immers nog uitgevoerd en openbaarmaking van deze gegevens zou inzicht geven in de strategische (juridische) keuzes die in het kader van het lopende FCA-project. Indien Marktkwartier daar inzicht in krijgt, dan kan dit toekomstige onderhandelingen of gesprekken ernstig verstoren. Dit is niet in het financieel belang van de gemeente, aangezien zij juist belang heeft bij een voortvarend verloop van het project.

Daar komt bij dat, zoals eerder toegelicht, Marktkwartier op dit moment nog in onderhandeling moet treden met zittende ondernemers (waaronder uw cliënte). Gedurende dergelijke gevoelige stadia moet worden voorkomen dat derden aan de haal gaan met vertrouwelijke beantwoording ten aanzien van juridische en strategische keuzes van de gemeente ten opzichte van haar

verhouding tot Marktkwartier. Er kan niet worden uitgesloten dat derden deze afwegingen gebruiken om eigen onderhandelingsposities te versterken. Indien de lopende onderhandelingen daardoor worden bemoeilijkt, en daardoor nog meer vertraging optreedt, kan dit leiden tot aanzienlijke vertragingsschade. De gemeente zal bij vertraging immers de projectorganisatie langer op de been moeten houden en bij aanzienlijke vertragingen zijn de financiële gevolgen op voorhand niet te overzien.

Ook ten aanzien van dit document geldt daarnaast dat openbaarmaking een precedent scheidt dat gevoelige informatie tussentijds, gedurende gevoelige stadia van een herontwikkelingsproject, voor eenieder openbaar gemaakt kan worden. Dit tast de mogelijkheid van de gemeente om regie te houden op dergelijke projecten ernstig aan. Een dergelijk precedent zou ook gevolgen kunnen hebben voor de mogelijkheid van de gemeente om af te spreken dat een ontwikkelaar de onderhandelingen met zittende grondbezitters voert. Wij verwijzen u vriendelijk naar de eerder gegeven motivering ten aanzien van deze uitzonderingsgrond.

Artikel 5.1 lid 2 onder i: functioneren van de gemeente

Daarnaast geldt dat openbaarmaking van dergelijke gegevens het functioneren van de gemeente ernstig kan belemmeren. Bij complexe herontwikkelingsprojecten is het essentieel dat het college en de gemeenteraad vertrouwelijk kunnen overleggen over gevoelige strategische en juridische afwegingen. Wanneer dergelijke informatie openbaar wordt gemaakt, krijgen externe partijen inzicht in de onderliggende overwegingen en besluitvorming. Dat is onwenselijk, omdat dit de onderhandelingspositie van de gemeente rechtstreeks verzwakt en het zorgvuldig afwegen van belangen in het gedrang brengt.

Wanneer bovendien het precedent ontstaat dat gevoelige informatie tussentijds en onbeperkt openbaar wordt gemaakt, heeft dat een verstikkend effect op het interne beraad. Ambtenaren en bestuurders zullen zich dan niet langer vrij voelen om openlijk te adviseren of te discussiëren over juridische, financiële of strategische kwesties. Ook externe partijen, zoals ontwikkelaars, zullen terughoudend worden in hun contacten met de gemeente, uit vrees dat vertrouwelijke informatie tijdens een lopend project openbaar wordt. Dit ondermijnt de noodzakelijke regierol van de gemeente bij de uitvoering van herontwikkelingsprojecten.

Daarbij komt bij dat ook het democratisch proces wordt geraakt. Raadsleden moeten de vrijheid hebben om kritische vragen te stellen en het college effectief te controleren. Wanneer zij voortdurend rekening moeten houden met het risico dat gevoelige informatie door hun vragen openbaar wordt, verliest het raadsdebat aan scherpte en diepgang. Daarmee komt de wezenlijke democratische controlefunctie van de gemeenteraad in het gedrang.

Artikel 5.2 lid 3 Woo: onevenredige schade aan het te voeren interne beraad

Het betreft in dit geval de beantwoording van vragen van raadsleden. De beantwoording bestaat uit persoonlijke beleidsopvattingen ten behoeve van intern beraad. Het geeft namelijk visies, standpunten en overwegingen ten aanzien van de uitvoering van de REOK. In principe dienen dergelijke standpunten openbaar te worden gemaakt in niet tot de persoon herleidbare vorm, tenzij

een andere uitzonderingsgrond van toepassing is of als gesteld kan worden dat openbaarmaking het noodzakelijk te voeren intern beraad onevenredig schaadt.

In het voorgaande hebben wij al toegelicht waarom het document niet openbaar gemaakt kan worden. Wij zijn daarnaast ook van mening dat de gegevens niet, in niet tot de persoonherleidbare vorm, openbaar gemaakt kunnen worden. Het noodzakelijk te voeren intern beraad wordt daardoor onevenredig geschaad. Dit hangt samen met de noodzakelijke democratische controle die de raad dient uit te oefenen. Daarvoor is al het e.e.a. gezegd in het voorgaande subonderdeel.

Ten aanzien van lopende contracten, zeker als het gaat om belangrijke projecten (zoals het FCA-project), is het van belang dat de raad vertrouwelijk kan worden ingelicht over de juridische en strategische keuzes die worden gemaakt. De raad dient daar immers democratische controle op uit te oefenen. Het is niet de bedoeling dat dergelijke overwegingen kunnen belanden bij contractpartijen, zeker niet als projecten nog niet zijn afgerond. Indien het precedent ontstaat dat dergelijke informatie wel bij degelijke partijen kan belanden (omdat het voor eenieder openbaar wordt gemaakt), kan dit een ernstig verstikkend effect hebben op de noodzakelijke democratische controle van raadsleden, en het noodzakelijke interne beraad binnen de gemeente, op privaatrechtelijke aangelegenheden. Dit is uiterst onwenselijk. Wij maken dit document dan ook niet openbaar.

Vragen

Als u vragen heeft over deze brief, dan kunt u contact opnemen met onze externe Woo-contactpersoon, tevens advocaat en gemachtigde in vergelijkbare verzoeken, mr. [REDACTED]

[REDACTED] Dit kunt u doen via [REDACTED]@dirkzwager.nl

Namens het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam,

[REDACTED]
Richard Emmerink
Directeur Grond & Ontwikkeling

Rechtsmiddelenclausule

Bent u het niet eens met dit besluit? Dan kunt u binnen zes weken in beroep gaan bij de Rechtbank Amsterdam, Afdeling Publiekrecht (teams Bestuursrecht), Postbus 75850, 1070 AW Amsterdam. Aan het indienen van een beroepschrift zijn kosten verbonden (griffierechten). Meer informatie vindt u op www.rechtspraak.nl.

Bijlage 1: Relevante artikelen

Artikel 4.1 Verzoek

- 1. Eenieder kan een verzoek om publieke informatie richten tot een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf. In het laatste geval beslist het verantwoordelijke bestuursorgaan op het verzoek.*
- 2. Een verzoek kan mondeling of schriftelijk worden ingediend en kan elektronisch worden verzonden op de door het bestuursorgaan aangegeven wijze.*
- 3. De verzoeker behoeft bij zijn verzoek geen belang te stellen.*
- 4. De verzoeker vermeldt bij zijn verzoek de aangelegenheid of het daarop betrekking hebbende document, waarover hij informatie wenst te ontvangen.*
- 5. Indien een verzoek te algemeen geformuleerd is, verzoekt het bestuursorgaan binnen twee weken na ontvangst van het verzoek de verzoeker om het verzoek te preciseren en is het de verzoeker daarbij behulpzaam.*
- 6. Het bestuursorgaan kan besluiten een verzoek niet te behandelen, indien de verzoeker niet meewerkt aan een verzoek tot precisering als bedoeld het vijfde lid. In afwijking van artikel 4:5, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht wordt het besluit om het verzoek niet te behandelen aan de verzoeker bekendgemaakt binnen twee weken nadat het verzoek is gepreciseerd of nadat de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.*
- 7. Een verzoek om informatie wordt ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in hoofdstuk 5.*

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;*
 - 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.

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.

5.2 Persoonlijke beleidsopvattingen

1. In geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, wordt geen informatie verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen. Onder persoonlijke beleidsopvattingen worden verstaan ambtelijke adviezen, visies, standpunten en overwegingen ten behoeve van intern beraad, niet zijnde feiten, prognoses, beleidsalternatieven, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter.

2. Het bestuursorgaan kan over persoonlijke beleidsopvattingen met het oog op een goede en democratische bestuursvoering informatie verstrekken in niet tot personen herleidbare vorm. Indien degene die deze opvattingen heeft geuit of zich erachter heeft gesteld, daarmee heeft ingestemd, kan de informatie in tot personen herleidbare vorm worden verstrekt.

3. Onverminderd het eerste en tweede lid wordt uit documenten opgesteld ten behoeve van formele bestuurlijke besluitvorming door een minister, een commissaris van de Koning, Gedeputeerde Staten, een gedeputeerde, het college van burgemeester en wethouders, een burgemeester, een wethouder, het dagelijks bestuur van een waterschap of een lid van dat bestuur, informatie verstrekt over persoonlijke beleidsopvattingen in niet tot personen herleidbare vorm, tenzij het kunnen voeren van intern beraad onevenredig wordt geschaad.

4. In afwijking van het eerste lid wordt bij milieu-informatie het belang van de bescherming van de persoonlijke beleidsopvattingen afgewogen tegen het belang van openbaarmaking.



**Gemeente
Amsterdam**

Bezoekadres
Amstel 1
1011 PN Amsterdam

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

Informatie over persoonlijke beleidsopvattingen kan worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm. Indien degene die deze opvattingen heeft geuit of zich erachter heeft gesteld, daarmee heeft ingestemd, kan de informatie in tot personen herleidbare vorm worden verstrekt.