

<i>Inlichtingen bij:</i>	<i>Telefoon:</i>	14 0575	<i>Bijlage(n):</i>	1
<i>Team:</i>	P3	<i>Zaaknummer:</i>	<i>Uw bericht van:</i>	
<i>Onderwerp:</i>	Eerste deelbesluit Woo-verzoek	<i>Datum:</i>	9 september 2025	<i>Uw nummer:</i>

Geachte heer/mevrouw,

Er zijn meerdere Woo-verzoeken bij ons binnen gekomen over de ontwikkeling van het Dienstencentrum op bedrijventerrein de Revelhorst in Zutphen. Deze verzoeken zien allen op openbaarmaking van alle relevante documenten en communicatie rondom de ontwikkeling van het Dienstencentrum op bedrijventerrein De Revelhorst in Zutphen. Voor deze verzoeken hebben wij een temporele reikwijdte aangehouden van 1 januari 2020 tot de datum van uw verzoek.

Besluit

Wij besluiten om uw verzoek toe te wijzen en de gevraagde documenten gedeeltelijk openbaar te maken. Hieronder lichten wij ons besluit nader toe.

Wettelijk kader

De Wet open overheid (Woo) gaat uit van het principe dat iedereen die om informatie vraagt, recht heeft op openbaarmaking. Dit recht draagt bij aan een goed en democratisch bestuur.

In artikel 1.1 van de Woo staat: "Eenieder heeft recht op toegang tot publieke informatie zonder daartoe een belang te hoeven stellen, behoudens bij deze wet gestelde beperkingen."

Volgens artikel 2.1 van de Woo wordt onder een document verstaan: "een door een orgaan, persoon of college opgemaakt of ontvangen schriftelijk stuk of ander geheel van vastgelegde gegevens dat naar zijn aard verband houdt met de publieke taak." Het moet daarbij gaan om bestaande documenten die fysiek aanwezig zijn. Er rust op een overheidsorgaan geen plicht om een document, zoals een overzicht, aan te maken. Dit volgt uit de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 5 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA2102.

‘Naar zijn aard verband houdt met de publieke taak’ heeft een brede betekenis. Het gaat hier om documenten die direct of randvoorwaardelijk gerelateerd zijn aan het uitoefenen van publiek gezag of andere bestuurstaken.

Inventarisatie van de documenten

Op basis van uw verzoek zijn er in het eerste deelbesluit 265 documenten aangetroffen die binnen de reikwijdte van uw verzoek vallen. De documenten zijn individueel beoordeeld en opgenomen op de inventarislijst onder vermelding van de uitzonderingsgronden. De inventarislijst vormt een integraal onderdeel van dit besluit. Wellicht ten overvloede merken wij het volgende op: er kunnen documenten voorkomen waarbij slechts enkele passages/alinea's binnen de reikwijdte van uw verzoek vallen. Alleen die passages/alinea's binnen de reikwijdte van uw verzoek worden verstrekt.

Zienswijzen

Er is geen verplichting om iedere belanghebbende om een zienswijze te vragen. Het kan echter wel nodig zijn om tot zorgvuldige besluitvorming te komen. Na beoordeling van de documenten op basis van de artikelen 5.1 en 5.2 Woo hebben wij geconstateerd dat er vijf belanghebbenden zijn waarvan wij verwachten dat deze mogelijk bedenkingen zouden kunnen hebben tegen openbaarmaking van (een deel van) de documenten. Deze belanghebbenden zijn in de gelegenheid gesteld hierover een zienswijze te geven.

Er is een zienswijze geuit door twee van de belanghebbenden. Wij hebben de bedenkingen van de belanghebbenden betrokken bij de herbeoordeling van de documenten. In de zienswijze van een van de belanghebbenden zijn wij volledig meegegaan. Wij hebben de stukken dan ook aangepast op de door hen voorgestelde wijze.

In de zienswijze van een andere belanghebbende zijn wij niet meegegaan. Deze belanghebbende heeft aangegeven bedenkingen te hebben ten aanzien van het verstrekken van conceptversies, omdat dit het goed functioneren van de Staat zou kunnen schaden. Daarnaast heeft de belanghebbende aangegeven het niet eens te zijn met het openbaar maken van bepaalde bedragen, omdat dit volgens hen de economische of financiële belangen van de Staat kan schaden.

Motivering

Op grond van artikel 4.1 lid 7 Woo, wordt een verzoek om informatie ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in hoofdstuk 5 van de Woo.

De Woo bevat uitzonderingen op openbaarmaking. Artikel 5.1 lid 1 van de Woo bevat absolute uitzonderingen. Het belang van openbaarheid moet te allen tijde wijken wanneer deze uitzonderingsgrond van toepassing is. Er wordt geen nadere belangenafweging gemaakt. Artikel 5.1 lid 2 van de Woo bevat relatieve uitzonderingen. Bij relatieve uitzonderingsgronden maakt het bestuursorgaan een afweging tussen het algemene belang van openbaarheid en de door de uitzondering te beschermen belangen. Een beroep op een uitzonderingsgrond moet onderbouwd zijn.

De door u gevraagde documenten zijn gedeeltelijk openbaar gemaakt vanwege deze uitzonderingsgrondgronden. Hieronder leest u de motivering.

Integrale beoordeling

Met betrekking tot openbaar maken/al dan niet met (gedeeltelijk) lakken/anonimiseren gaat de Afdeling uit van een integrale beoordeling per document. In een uitspraak van 31 januari 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:314) heeft de Afdeling gepreciseerd op welke wijze bestuursorganen moeten beoordelen of feiten en opvattingen dusdanig met elkaar zijn verweven dat geen verplichting tot openbaarmaking bestaat. Dit is bijvoorbeeld het geval na verwijdering van gegevens waarna er in het document geen leesbare of zelfstandige informatie meer te vinden is.

De beoordeling moet per zelfstandig onderdeel van een document worden gemaakt. Een bestuursorgaan hoeft dus niet langer binnen een zelfstandig onderdeel van een document per zin of zinsdeel te bepalen of sprake is van verwevenheid tussen opvattingen en feiten.

De Afdeling lijkt deze manier van beoordelen breder toe te passen en ook andere uitzonderingsgronden te beoordelen op het zelfstandige onderdeel van een document (ECLI:NL:RVS:2018:715). Ook moet per document of onderdeel duidelijk zijn welke uitzonderingsgrond van toepassing is.

Buiten reikwijdte

U ontvangt alleen informatie binnen de reikwijdte van uw verzoek. In de door u opgevraagde documenten is informatie opgenomen die buiten de reikwijdte van uw verzoek vallen, bijvoorbeeld omdat delen van documenten geen betrekking hebben op onderwerpen aangaande het Woo-verzoek. Ingevolge artikel 4.1 lid 4 van de Woo wordt deze informatie uit die documenten dan ook niet verstrekt. Wij hebben ervoor gekozen deze delen van de documenten aan te merken met de weigeringsgrond 'Buiten Reikwijdte' (BR).

Artikel 5.1 lid 1 sub c

Vertrouwelijke bedrijfs- en fabricagegegevens

Het verstrekken van informatie op grond van de Woo blijft achterwege voor zover dit bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn medegedeeld.

In de vaste rechtspraak heeft deze uitzonderingsgrond een restrictieve uitleg gekregen. Onder bedrijfsgegevens moet volgens jurisprudentie worden verstaan: al die gegevens waaruit wetenswaardigheden kunnen worden afgelezen of afgeleid met betrekking tot de technische bedrijfsvoering of het productieproces dan wel met betrekking tot de afzet van producten of de kring van afnemers of leveranciers. Eén document bevat informatie die aangemerkt wordt als vertrouwelijk gedeelte bedrijfs- en fabricagegegevens en is derhalve geweigerd.

Artikel 5.1 lid 2 sub b

Economische of financiële belangen

Openbaarmaking blijft achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de economische of financiële belangen van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of de in artikel 1a, onder c en d, bedoelde rechtspersonen.

Deze uitzonderingsgrond is bedoeld om te voorkomen dat het verstrekken van informatie leidt tot financieel of economisch nadeel voor de gemeente, bijvoorbeeld bij grondtransacties, aanbestedingen of belastingschulden.

Wanneer het gaat om op geld waardeerbare belangen, kan openbaarmaking worden beperkt.

In dit geval bevat een deel van de opgevraagde documenten financiële gegevens die kunnen leiden tot economisch nadeel voor de gemeente Zutphen. Specifiek is het bedrag van het uurtarief gelakt, omdat openbaarmaking hiervan inzicht geeft in onze financiële ruimte en inzet voor het project. Dit kan marktpartijen in onderhandelingen een onevenredig voordeel geven, waardoor onze onderhandelingspositie wordt verzwakt en het risico op hogere kosten of minder gunstige voorwaarden toeneemt. Daarnaast is een passage gelakt die informatie bevat over de onderhandelingen met een derde partij. Het openbaar maken van deze informatie kan de privaatrechtelijke verhouding met deze derde partij beïnvloeden. Gelet op dit belang is besloten deze informatie niet openbaar te maken. Een volledig overzicht van de documenten waarin bovengenoemd artikel als weigeringsgrond is opgenomen vindt u in de inventarislijst.

Artikel 5.1 lid 2 sub d

Inspectie, controle en toezicht

Op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onderdeel d, van de Woo maken wij informatie over inspectie, controle en toezicht door een bestuursorgaan niet openbaar als dit niet opweegt tegen het belang van openbaarheid. Het belang van openbaarheid weegt in dit geval niet op tegen het publieke belang van een goede inspectie, controle en toezicht door het bestuursorgaan. Informatie die direct of indirect te maken heeft met inspectie, controle of toezicht door een bestuursorgaan maken wij in dit geval niet openbaar. Als wij deze informatie nu zouden publiceren, bestaat er een grote kans dat dit het bestuursorgaan schaadt in het uitvoeren van inspectie, toezicht of controle. Een volledig overzicht van de documenten waarin bovengenoemd artikel als weigeringsgrond is opgenomen vindt u in de inventarislijst.

Artikel 5.1 lid 2 sub e

Eerbiediging persoonlijke levenssfeer

Informatie wordt niet gegeven als het respecteren van de persoonlijke levenssfeer van één of meer natuurlijke personen zwaarder weegt dan het algemeen belang om de informatie openbaar te maken. Dit is alleen anders als de betrokken persoon instemt met het openbaar maken van de informatie. Het gaat hierbij om persoonsgegevens die (indirect) te herleiden zijn tot een individu, zoals namen, e-mailadressen, telefoonnummers en functienamen.

Persoonsgegevens van derden

Ten aanzien van de persoonsgegevens zijn wij van oordeel dat het belang dat de persoonlijke levenssfeer wordt geëerbiedigd, zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid. De namen van de belanghebbenden zijn niet relevant voor de bestuurlijke aangelegenheid waarop het Woo-verzoek ziet. Daarom zijn zowel de persoonsgegevens zoals namen en adressen, maar ook zinsdelen en woorden die eenvoudig indirect herleidbaar zijn tot een persoon of een groep personen verwijderd uit de documenten. Wij zijn van mening dat op deze wijze de

persoonlijke levenssfeer van de belanghebbenden voldoende beschermd is om de documenten die onder de reikwijdte van dit Woo-verzoek vallen openbaar te maken.

Persoonsgegevens van ambtenaren

Voor zover het de namen van ambtenaren betreft is hierbij het volgende van belang. Weliswaar kan, waar het gaat om beroepshalve functioneren van ambtenaren, slechts in beperkte mate een beroep worden gedaan op het belang van eerbiediging van hun persoonlijke levenssfeer. In de rechtspraak wordt aangenomen dat alleen de namen van ambtenaren die niet op grond van hun functie in de openbaarheid treden mogen worden verwijderd. Namen zijn immers persoonsgegevens en het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer kan zich tegen het openbaar maken daarvan verzetten. Daarbij is van belang dat het hier niet gaat om het opgeven van een naam aan een individuele burger die met een ambtenaar in contact treedt, maar om openbaarmaking van de naam in de zin van de Woo.

Voor zover het namen van ambtenaren en bestuurders betreft is het volgende van belang. Uit hoofde van hun functie treden bijvoorbeeld de functionaris gegevensbescherming, raadsleden (mits in functie raadslid), burgemeester en wethouders, klachtencoördinator en communicatiemedewerkers op in de openbaarheid. De namen van deze personen zijn derhalve zichtbaar. Volgens ons weegt het belang van bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de andere bij de aangelegenheid betrokken personen zwaarder dan het publieke belang van openbaarmaking van deze informatie. Hierdoor zijn persoonsgegevens van bij de aangelegenheid betrokken personen geweigerd. Een volledig overzicht van de documenten waarin bovengenoemd artikel als weigeringsgrond is opgenomen vindt u in de inventarislijst.

Artikel 5.1 lid 2 sub f

De bescherming van andere dan vertrouwelijk aan de overheid verstrekte concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens

Wanneer er geen sprake is van vertrouwelijk aan de overheid verstrekte bedrijfs- of fabricagegegevens, is van belang of de bescherming van die gegevens zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid op grond van artikel 5.1 tweede lid aanhef en onder f. Dit kan het geval zijn bij informatie die betrekking heeft op het fabricageproces of de strategie van een onderneming. Deze uitzonderingsgrond kan ook van toepassing zijn op offertes en andere concurrentiegevoelige gegevens. Een document bevat gegevens die zien op de strategie van een onderneming die bij openbaarmaking kunnen leiden tot een onevenredige benadeling van de concurrentiepositie van deze onderneming, omdat andere bedrijven die dezelfde diensten verlenen hun strategie daarop kunnen aanpassen. Gelet hierop zijn wij van mening dat het belang van bescherming van concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens zwaarder weegt dan het algemeen belang van openbaarmaking. We hebben er daarom voor gekozen om openbaarmaking van deze informatie te weigeren. Een volledig overzicht van de documenten waarin bovengenoemd artikel als weigeringsgrond is opgenomen vindt u in de inventarislijst.

Artikel 5.1 lid 2 sub i

Het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen

Het openbaar maken van informatie blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van het goed functioneren van in dit geval de gemeente. Deze uitzonderingsgrond vormt een vangnet die ingezet kan worden indien het goed functioneren van de Staat in het geding komt en er geen andere uitzondering van toepassing is (ECLI:NL:RVS:2020:1452).

In meerdere documenten is voor deze uitzonderingsgrond gekozen omdat de geweigerde tekstdelen interne e-mailadressen van de gemeente, niet zijnde persoonsgegevens bevatten. Het openbaren van deze e-mailadressen zorgt voor mogelijke correspondentie via ongewenste kanalen waardoor het goed functioneren van de gemeente in het gedrang komt. Zo zou openbaarmaking kunnen leiden tot ongewenste benadering, spam of andere vormen van overlast. In de inventarislijst is vermeld op welke documenten deze weigeringsgrond is toegepast.

Voorts is bovengenoemde weigeringsgrond gebruikt om de correspondentie tussen de gemeenteambtenaren onderling en tussen gemeente en organisaties die het bestuurlijk belang behartigen (gedeeltelijk) te weigeren. Voor het goed functioneren van de gemeente is het essentieel dat zij vrijelijk en vertrouwelijk (proces)strategieën, dan wel de (formele) positie van de gemeente kan bespreken. Openbaarmaking van deze correspondentie zou in toekomstige gevallen ertoe kunnen leiden dat ambtenaren en organisaties terughoudend hierover uitlaten. Dit kan leiden tot een frustratie van het goed functioneren van de gemeente. Gelet hierop hebben wij ook meerdere passages gedeeltelijk geweigerd. Deze documenten bevatten vertrouwelijke afstemming of onderzoek, intern of met derden.

Wij zijn van oordeel dat ten aanzien van deze passages het goed functioneren van het bestuursorgaan zwaarder weegt dan het openbaar maken van dit gegeven. Een volledig overzicht van de documenten waarin bovengenoemd artikel als weigeringsgrond is opgenomen vindt u in de inventarislijst.

Artikel 5.2 lid 1

Persoonlijke beleidsopvattingen

Een deel van uw verzoek ziet op documenten die zijn opgesteld voor intern overleg binnen de gemeentelijke organisatie. In deze documenten staan persoonlijke beleidsopvattingen van medewerkers van de gemeente Zutphen. Persoonlijke beleidsopvattingen zijn ambtelijke adviezen, visies, standpunten en overwegingen, opgesteld ten behoeve van intern beraad.

De persoonlijke beleidsopvattingen in de betreffende documenten zijn in veel gevallen onherleidbaar verstrekt. Dit gebeurt met het oog op een goede en democratische bestuursvoering. In dergelijke gevallen weegt het belang van openbaarmaking zwaarder dan het belang van de vrije uitwisseling van gedachten binnen de organisatie.

In andere gevallen zijn persoonlijke beleidsopvattingen uitgezonderd van openbaarmaking, omdat openbaarmaking de vrije gedachtewisseling en oordeelsvorming binnen de gemeente belemmert. Voor een goede en democratische besluitvorming is het essentieel dat ambtenaren in vertrouwelijkheid hun mening kunnen geven. Daarom achten wij in deze gevallen geheimhouding noodzakelijk en zwaarder wegend dan het algemene belang van openbaarheid. Een zekere mate van veiligheid en vertrouwelijkheid is immers nodig voor een zorgvuldig en evenwichtig besluitvormingsproces.

De zinnen, woorden en alinea's in de documenten die op grond van de uitzonderingsgrond 'persoonlijke beleidsopvatting' zijn uitgezonderd van openbaarmaking, zijn voorzien van de aanduiding art. 5.2.1 Woo. Voor een nadere verwijzing naar de betreffende documenten kunt u de bijgevoegde inventarislijst raadplegen.

Uitgestelde openbaarmaking

Nu er bedenkingen zijn geuit door een derde-belanghebbende moeten wij op grond van artikel 4.4 lid 5 van de Woo de derde-belanghebbende de mogelijkheid geven om de openbaarmaking van de documenten tegen te gaan. Daarom mogen de documenten niet direct met dit besluit worden verstrekt. De documenten, zoals vermeld op de inventarislijst, worden twee weken na de datum van dit besluit online gepubliceerd. Wij mogen de documenten echter niet publiceren als er vóór het verstrijken van die twee weken een verzoek om voorlopige voorziening is gedaan. Wij zullen u daar dan uiteraard over informeren.

Vragen

Als u nog vragen heeft over deze brief, neemt u dan contact op met ons. Dit kan via telefoonnummer 14 0575 (zonder kengetal) of info@zutphen.nl. Wilt u als u een bericht stuurt het zaaknummer vermelden?

Met vriendelijke groet,

namens burgemeester en wethouders van Zutphen,
team P3,

Niet eens met dit besluit

Bent u het niet eens met dit besluit? Bel ons dan eerst. We bekijken samen het besluit. U hoeft daarna misschien geen bezwaar te maken. Ons telefoonnummer is 14 0575 (zonder kengetal).

Wilt u toch bezwaar maken? Dien dan een bezwaarschrift in. Dit moet altijd **binnen zes weken** na de dag waarop wij dit besluit aan u stuurden. U kunt een bezwaarschrift indienen door het sturen van een brief of door het formulier op onze website te gebruiken. Voor het laatste heeft u DigiD nodig.

Uw bezwaarschrift indienen via een brief

Stuur uw bezwaarschrift naar het college van burgemeester en wethouders, Postbus 41, 7200 AA, Zutphen. In uw bezwaarschrift moet staan:

- uw naam, adres, telefoonnummer (waarop u overdag bereikbaar bent) en uw e-mailadres
- de datum en een omschrijving van het besluit waarover uw bezwaar gaat
- de reden waarom u het niet eens bent met het besluit
- uw handtekening

Uw bezwaarschrift indienen via onze website www.zutphen.nl

Zoek op ‘[Reageren op een besluit](#)’. Wij vragen u in te loggen met DigiD. Heeft u geen DigiD, dan kunt u die aanvragen op www.digid.nl. Let op: het afhandelen van uw aanvraag duurt minimaal 3 werkdagen.

Voorlopige voorziening

Wilt u niet wachten op een besluit over uw bezwaar? Vraag dan om een ‘voorlopige voorziening’ bij de rechter. Dat kan alleen als u ons al een bezwaarschrift heeft gestuurd. Een ‘voorlopige voorziening’ vraagt u via internet, met DigiD. Ga hiervoor naar de website www.rechtspraak.nl en zoek op ‘[Voorlopige voorziening bestuursrecht](#)’. Op deze website leest u hoe u dit moet doen.

Met een brief kan natuurlijk ook. Het adres is: Rechtbank Gelderland, Team bestuursrecht, Postbus 9030, 6800 EM, Arnhem.

Kosten

De behandeling van uw bezwaar is gratis. Voor de behandeling van een ‘voorlopige voorziening’ moet u wel betalen.