

Onderwerp Besluit opheffing geheimhouding

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

Per e-mail: [REDACTED]

Telefoon 14 - 050
Datum 21-5-2025

Bijlage(n)
Uw brief van

Ons kenmerk 112376-2024
Uw kenmerk

Geachte [REDACTED],

Op 5 juni 2023, 16 oktober 2023 en 28 maart 2024 heeft u met een beroep op de Wet open overheid (Woo) verzocht om openbaarmaking van informatie (artikel 4.1 Woo). U heeft op 21 mei 2025 een besluit gekregen op het Woo-verzoek.

Uw Woo-verzoeken hebben deels betrekking op informatie waarop geheimhouding rust. Bepaalde passages in de documenten worden daarom niet openbaar gemaakt omdat het college op deze informatie geheimhouding heeft opgelegd op grond van artikel 87 jo. 89 Gemeentewet. Een deel van de geheimhouding is door het college op 20 mei 2025 opgeheven.

Het is vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (RvS) dat een verzoek om openbaarmaking van documenten ten aanzien waarvan krachtens de wet (lees: Gemeentewet) geheimhouding is opgelegd, altijd ook moet worden beschouwd als een verzoek tot opheffing van de geheimhouding op deze documenten. Dat wil zeggen dat u, als indiener van het verzoek, zowel belanghebbende bent bij het besluit op het verzoek om openbaarmaking op grond van de Woo als bij het besluit op het verzoek tot opheffing van de geheimhouding.

Onderhavig besluit heeft betrekking op het verzoek tot opheffing van de geheimhouding op de onderstaande 7 documenten:

1. Collegevoorstel (289672-2023)
2. Bijlage 1: Rapport boekenonderzoek EST B.V. van 7 juli 2023
3. Bijlage 2: Memo (5.1.2e) en (5.1.2e) van UNO bedrijfsadviseurs van 12 juli 2023
4. Bijlage 3: Memo (5.1.2e) van TRIP Advocaten Notarissen van 31 augustus 2023
5. Bijlage 4: Koopovereenkomst
6. Bijlage 5: Bijlage 6.3 – Overeenkomst van (achtergestelde) geldlening
7. Bijlage 6: Bijlage 7.1 – Garanties (inclusief annexen)

Wettelijk Kader

De artikelen 87, 88 en 89 Gemeentewet bevatten een uitputtende regeling met betrekking tot openbaarmaking van informatie. In artikel 8.8 van de Woo is bepaald dat artikel 4.1 van de Woo (Woo-verzoek) niet van toepassing is op informatie waarvoor een bepaling geldt die is opgenomen in de bijlage bij deze wet. De artikelen 87, 88 en 89 Gemeentewet zijn bepalingen die zijn opgenomen in de bijlage bij de Woo. Daardoor hebben deze artikelen als bijzondere regeling voorrang op de Woo.

Besluit

Wij besluiten uw impliciete verzoek (via de Woo) om opheffing van de geheimhouding op de genoemde documenten gedeeltelijk toe te wijzen. Dit betekent enerzijds dat de geheimhouding op een deel van de informatie in stand blijft waardoor wij deze informatie niet openbaar maken. Anderzijds betekent dit dat de geheimhouding op een deel van de informatie wordt opgeheven. Deze informatie is betrokken bij de beantwoording van uw Woo-verzoeken.

Hieronder zullen wij ons besluit toelichten.

Toelichting besluit

Algemeen

In artikel 87 van de Gemeentewet is opgenomen dat het college van burgemeester en wethouders op grond van een belang, genoemd in artikel 5.1, eerste en tweede lid, van de Wet open overheid, geheimhouding kan opleggen ten aanzien van informatie die bij dat orgaan berust.

Bij een verzoek tot opheffing van de geheimhouding staat ter beoordeling of er ten tijde van het verzoek nog voldoende grond is om de opgelegde geheimhouding in stand te houden. Daarbij toetsen wij, gelet op de inhoud van het stuk ten aanzien waarvan geheimhouding is opgelegd, of een belang als bedoeld in artikel 5.1, eerste en tweede lid, van de Woo, zich nog voordoet en of wij in onderhavig geval in redelijkheid op grond van de Gemeentewet geheimhouding konden opleggen.

Bij het opleggen van geheimhouding is destijds alleen beoogd het belang van de gemeente te beschermen (artikel 5.1 lid 2 sub b Woo). Tijdens de beoordeling op dit moment is gebleken dat er ook andere belangen spelen dan alleen de belangen van de gemeente. Daarom houden wij de geheimhouding gedeeltelijk in stand op grond van artikel 5.1 lid 1 sub c Woo. De informatie is destijds namelijk vertrouwelijk aan de gemeente verstrekt.

Hieronder leggen wij per document uit waarom de geheimhouding wel of niet wordt opgeheven en op welke gronden.

1. Collegevoorstel (289672-2023)

De geheimhouding op het collegevoorstel wordt deels opgeheven.

Voor zover het gaat om het voorstel om in te stemmen met de aandelenoverdracht en de raad daarover per brief te informeren, heffen we de geheimhouding op. Bij punt twee (rapport boekenonderzoek EST B.V.) lichten wij toe waarom de geheimhouding op de rapportage over het boekenonderzoek in stand blijft. Omdat de geheimhouding op deze informatie in stand blijft, dient ook de geheimhouding op de samenvatting van het boekenonderzoek in het collegevoorstel in stand te blijven.

2. Bijlage 1: Rapport boekenonderzoek EST B.V. van 7 juli 2023

De geheimhouding op het rapport boekenonderzoek wordt niet opgeheven.

Op 7 juli 2023 heeft UNO bedrijfsadviseurs een rapport uitgebracht als resultante van een door haar uitgevoerd boekenonderzoek van EST B.V. In het rapport is een algemene omschrijving van de opdracht opgenomen, een beknopte bedrijfsomschrijving, een financieel

overzicht van 2022, een hoofdstuk over huurexploitatie en tenslotte de bevindingen en conclusies van de onderzoekers.

Zoals uit het voorblad uitdrukkelijk blijkt, is het rapport ‘strikt vertrouwelijk’ aan de gemeente verstrekt. Het rapport kwalificeert daarom als vertrouwelijk aan de overheid medegedeelde bedrijfs- en fabricagegegevens als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder c van de Woo. In artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Woo is opgenomen dat het openbaar maken van informatie op grond van deze wet achterwege blijft voor zover deze informatie bedrijfs- en fabricagegegevens betreft die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid is medegedeeld.

Deze absolute weigeringsgrond is bedoeld om ondernemingen ervoor te beschermen dat concurrentiegevoelige informatie die vertrouwelijk aan de overheid is verstrekt, openbaar wordt. Volgens vaste, onder de Wob (de voorganger van de Woo) gevormde jurisprudentie, dient deze uitzonderingsgrond beperkt te worden uitgelegd. Het gaat slechts om bedrijfs- en fabricagegegevens in de zin van deze bepaling, indien en voor zover uit die gegevens wetenswaardigheden kunnen worden afgeleid met betrekking tot de technische bedrijfsvoering of het productieproces, dan wel de afzet van de producten of de kring van afnemers en leveranciers. Ook gegevens die uitsluitend de financiële bedrijfsvoering betreffen kunnen onder omstandigheden als bedrijfs- en fabricagegegevens worden aangemerkt.¹

Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat, indien informatie vertrouwelijk aan de overheid is medegedeeld, openbaarmaking daarvan op deze grondslag achterwege blijft. Het vertrouwelijke karakter van de informatieverschaffing kan bijvoorbeeld blijken uit een expliciete verklaring.²

Aan UNO is door EST, maar ook door andere natuurlijke personen en rechtspersonen, bedrijfsinformatie verstrekt, voornamelijk betreffende de financiële bedrijfsvoering en de kring van afnemers (huurders). Dat heeft geleid tot een uitgebreide analyse van de technische bedrijfsvoering en de geldstromen. EST en de andere (rechts)personen gingen er ten tijde van het onderzoek bovendien vanuit dat zij hun bedrijfsinformatie vertrouwelijk aan UNO verstrekten. Mogelijk hadden zij anders ook niet meegewerkt. Niet uit te sluiten valt dat zich in de toekomst opnieuw situaties voordoen waarin een boekenonderzoek nodig is. Door nu het vertrouwelijke karakter daarvan te doorbreken, bestaat de kans dat derden in de toekomst niet mee zullen willen werken. Wij besluiten daarom de geheimhouding op deze informatie in stand te laten.

3. Bijlage 2: Memo (5.1.2e) en (5.1.2e) van UNO bedrijfsadviseurs van 12 juli 2023

De geheimhouding op de memo van UNO bedrijfsadviseurs wordt deels opgeheven.

Op 12 juli 2023 heeft UNO zeer kort en bondig haar hiervoor besproken rapportage samengevat (1), een paar beschouwende opmerkingen geplaatst (2) en haar zienswijze op het geschil gegeven, inclusief aanbevelingen (3).

¹ Barkhuysen & Van der Grinten, in: T&C Wet open overheid, art. 5.1, aant. 2.

² Bijlage bij Kamerstukken 1 2021/22, 33328, AB, p. 86.

Ad. 1. Zoals hierboven uiteengezet blijft de inhoud van de rapportage van UNO geheim. Daarom kan de samenvatting daarvan dan ook niet openbaar worden gemaakt. Daarmee zou immers toch informatie worden vrijgegeven die nu juist geheim blijft. De geheimhouding op dit onderdeel blijft dus in stand.

Ad 2 en 3. De beschouwende opmerkingen en de zienswijze van UNO zijn in algemene termen verwoord en beschreven. Daarin staan geen vertrouwelijk aan de overheid medegedeelde bedrijfsgegevens van derden. Bovendien heeft UNO eerder een zienswijze gegeven in reactie op het verzoek om openbaarmaking en daarin aangegeven dat zij geen bezwaar heeft tegen (geanonimiseerde) openbaarmaking van haar advies. De geheimhouding op delen 2 en 3 wordt opgeheven.

4. *Bijlage 3: Memo (5.1.2e) van TRIP Advocaten Notarissen van 31 augustus 2023*
De geheimhouding op de memo van TRIP Advocaten Notarissen wordt niet opgeheven.

TRIP heeft op 31 augustus 2023 de directie van de Suikerzijde B.V. in een memo geadviseerd. De Suikerzijde B.V. heeft het advies vervolgens met de gemeente (als aandeelhouder) gedeeld.

Het memo kwalificeert als vertrouwelijk aan de overheid medegedeelde bedrijfs- en fabricagegegevens als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Woo. Ondanks dat op het memo zelf niet vermeld staat dat het vertrouwelijk is en dat de Suikerzijde B.V. het memo niet expliciet onder vermelding van vertrouwelijkheid aan de gemeente heeft verstrekt, mag ervan uit worden gegaan dat de gegevens zijn verstrekt in een contact dat de Suikerzijde B.V. redelijkerwijs als vertrouwelijk heeft mogen beschouwen.³

Bij bedrijfs- en fabricagegegevens in de zin van de Woo gaat het om de vraag of uit die gegevens wetenswaardigheden kunnen worden afgeleid met betrekking tot de technische bedrijfsvoering of het productieproces, dan wel de afzet van de producten of de kring van afnemers en leveranciers. Ook gegevens die uitsluitend de financiële bedrijfsvoering betreffen, kunnen onder omstandigheden als bedrijfs- en fabricagegegevens worden aangemerkt.⁴

In het memo zijn een grote hoeveelheid financiële gegevens opgenomen over EST en beleidskeuzes en -afwegingen die onderdeel uitmaken van de financiële bedrijfsvoering van de Suikerzijde B.V. Bovendien zijn de financiële gegevens dusdanig verweven met andere gegevens en meer algemene feiten dat het niet mogelijk is daarin een splitsing aan te brengen. Gelet op het bovenstaande wordt de geheimhouding op deze informatie niet opgeheven.

5. *Bijlage 4: Koopovereenkomst*
De geheimhouding op de koopovereenkomst wordt niet opgeheven.

De koopovereenkomst ziet op de verkoop van aandelen in EST door Ploeg id3 B.V. aan de Suikerzijde B.V. In artikel 10 van de koopovereenkomst staat dat partijen bij het sluiten van de overeenkomst geheimhouding zijn overeengekomen.

³ ABRvS 28 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2555.

⁴ ABRvS 11 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4173 en ABRvS 19 december 2018,

Hieruit constateren wij dat de koopovereenkomst (inclusief bijlagen) vertrouwelijk aan de gemeente is medegedeeld. Bovendien staat in de koopovereenkomst concurrentiegevoelige informatie, met name financiële informatie. Het gaat dan bijvoorbeeld om de hoogte van de managementvordering, de omvang van toegestane onttrekkingen, de achterstelling van vorderingen en de beperking van aansprakelijkheden tot bepaalde bedragen. Deze informatie kwalificeert als bedrijfs- en fabricagegegevens die vertrouwelijk aan de overheid is medegedeeld, als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Woo. De geheimhouding op deze informatie wordt niet opgeheven.

6. Bijlage 5: Bijlage 6.3 – Overeenkomst van (achtergestelde) geldlening

De geheimhouding op de overeenkomst van (achtergestelde) geldlening wordt niet opgeheven.

De overeenkomst van (achtergestelde) geldlening is een bijlage bij de koopovereenkomst. In deze bijlage is het geschil tussen de gemeente en de voormalig bestuurders van EST uitgewerkt. Deze overeenkomst maakt (via artikel 12.2 van de koopovereenkomst) integraal onderdeel uit van de koopovereenkomst, waardoor de overeengekomen geheimhouding ook op deze overeenkomst ziet. In lijn met het hiervoor gestelde over de koopovereenkomst, blijft de geheimhouding op de informatie die kwalificeert als bedrijfs- en fabricagegegevens die vertrouwelijk aan de overheid is medegedeeld (artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder c Woo) in stand.

7. Bijlage 6: Bijlage 7.1 – Garanties

De geheimhouding op bijlage 7.1 inclusief de drie annexen wordt deels opgeheven.

Deze bijlage inclusief de drie annexen maken ook integraal onderdeel uit van de koopovereenkomst. In deze bepalingen zijn de garanties van Ploeg id3 B.V. (verkoper van de aandelen in EST) aan de Suikerzijde B.V. (koper van de aandelen in EST) opgenomen. De annexen betreffen (1) de conceptjaarrekening 2022, (2) de huurderskalender en (3) een uittreksel uit het kadaster. De bijlage inclusief de drie annexen zijn vertrouwelijk aan de gemeente medegedeeld en bevatten bedrijfsvertrouwelijke informatie, zoals bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder c van de Woo.

De geheimhouding op annex 1 blijft in stand. De conceptjaarrekening is materieel opgenomen in het Rapport boekenonderzoek van UNO. Zoals bij punt twee besproken blijft de geheimhouding op het Rapport boekenonderzoek in stand. Omdat de conceptjaarrekening dezelfde informatie bevat, blijft de geheimhouding op de conceptjaarrekening in stand.

De geheimhouding op annex 2 blijft in stand. De huurderskalender beschrijft tot in detail welke (rechts)personen huren van EST en voor welke bedragen. De huurders vallen onder de kring van afnemers en de omvang van de aan ieder van hen in rekening gebrachte huurpenningen onder de financiële bedrijfsvoering van EST. Deze informatie blijft geheim en maken wij niet openbaar.

De geheimhouding op annex 3 heffen wij op. De geheimhouding op het uittreksel van het Kadaster heffen we wel op omdat deze op aanvraag verkrijgbaar is bij het Kadaster. Met betrekking tot de garanties zelf is er geen grond meer om de geheimhouding in stand te laten. De geheimhouding op deze informatie zal daarom worden opgeheven.

Wijze van verstrekken van het besluit

Wij verzenden het besluit per e-mail. Een geanonimiseerde versie van dit besluit wordt samen met het besluit op het Woo-verzoek gepubliceerd.

Bezwaar

Als u het niet eens bent met dit besluit, dan kunt u daar schriftelijk bezwaar tegen maken. Hoe dit moet, kunt u lezen op <https://gemeente.groningen.nl/bezwaar-maken>.

Als u dit wilt, kunt u de informatie van de website ook schriftelijk ontvangen. Belt u dan met de afdeling Juridische Zaken, telefoon (050) 367 74 83.

Vermeld in uw bezwaarschrift in elk geval:

- uw naam, adres en bij voorkeur uw telefoonnummer;
- de datum waarop u het bezwaar indient;
- het besluit waartegen u bezwaar maakt (stuur zo mogelijk een kopie van het besluit mee);
- waarom u het niet eens bent met het besluit;
- uw handtekening.

Let op: het bezwaarschrift moet u indienen binnen zes weken na de dagtekening van dit besluit. Dat is de datum die u bovenaan deze brief vindt.

Heeft u meer tijd nodig? Dan kunt u een voorlopig bezwaarschrift indienen. In dit bezwaarschrift geeft u aan dat u het niet eens bent met het besluit. Later legt u uit waarom u het er niet mee eens bent. U krijgt daarvoor extra tijd van de gemeente.

Stuur uw bezwaarschrift naar:

Het college van burgemeester en wethouders

Postbus 30026

9700 RM Groningen

Vragen?

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Hebt u vragen? Neemt u dan gerust contact op met de afdeling juridische zaken op werkdagen tussen 9.00 en 17.00 uur via telefoonnummer 14-050 of via mailadres woo@groningen.nl.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,

locoburgemeester
Mirjam Wijnja

secretaris,
Christien Bronda