



Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

**Directoraat-Generaal
Mobiliteit**
Directie Openbaar Vervoer en
Spoor

Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Contactpersoon
wob-loket@minienw.nl

Kenmerk
IENW/BSK-2022/267762

Datum 18 november 2022
Betreft Woo-verzoek 2022-76 Omvorming ProRail Deelbesluit 1
2018 Q1

Geachte [REDACTED],

Op 21 augustus 2022 heeft u bij mijn ministerie een verzoek ingediend als bedoeld in artikel 4, eerste lid, van de Wet open overheid (hierna: Woo). U heeft verzocht informatie openbaar te maken over de omvorming van ProRail tot zelfstandig bestuursorgaan.

U heeft hierbij verzocht om alle interne documenten zoals formele documenten (nota's, memo's, brieven, agenda's en verslagen van vergaderingen en bijlagen) en email-, chat- en sms-berichten, en om alle externe correspondentie tussen (vertegenwoordigers van) IenW en ProRail.

Als tijdvak voor uw verzoek kiest u de periode van 1 januari 2018 tot en met 21 augustus 2022.

Verloop van de procedure

De ontvangst van uw verzoek is schriftelijk bevestigd bij e-mail van 22 augustus 2022. Vervolgens bent u op 2 september 2022 uitgenodigd voor een gesprek met medewerkers van mijn ministerie om uw informatiebehoefte nader te duiden aan de hand van achtergrondinformatie die u tijdens dat gesprek kon worden gegeven.

Op 7 en 21 september 2022 heeft via een videoverbinding overleg plaatsgevonden met u, om uw verzoek nader te duiden en te preciseren.

Op 19 september 2022 is per e-mail de beslissing op uw Woo-verzoek met vier weken verdaagd.

Op 25 oktober 2022 is vanuit het ministerie een behandelvoorstel ten aanzien van uw Woo-verzoek gedaan. Dit behandelvoorstel voorziet erin u een representatief beeld te geven van documenten en informatie over de omvorming van ProRail. Daartoe is aan u voorgesteld om als eerste een deelbesluit te nemen waarbij een uitsnede wordt gemaakt van documenten voor een beperkter tijdvak. Hiermee kan worden gekomen tot een snelle verstrekking van een representatieve set documenten.

Voorgesteld is een eerste deelbesluit met betrekking tot formele documenten en email-, chat- en sms-berichten vanaf het niveau Directeur-Generaal bij het ministerie voor de periode 2018 Q1. Bericht is dat besluitvorming op deze documenten uiterlijk op 5 december 2022, en indien mogelijk eerder, werd voorzien.

Op 14 oktober 2022 heeft u bericht niet te kunnen instemmen met het gedane behandelvoorstel tot (gefaseerde) oplevering van documenten. Op 25 oktober 2022 heeft u een beroep niet tijdig beslissen ingediend vanwege het uitblijven van een besluit op uw (volledige) Woo-verzoek.

Wettelijk kader

Ik behandel uw verzoek als een verzoek op grond van de Wet open overheid. De relevante artikelen uit de Woo kunt u vinden in de **bijlage 1** bij deze brief.

Inventarisatie documenten

Op basis van uw verzoek zijn voor het eerste deelbesluit 97 documenten aangetroffen. Deze documenten zijn opgenomen in een inventarislijst, die als **bijlage 2** bij dit besluit is gevoegd. Hierbij merk ik op dat er met betrekking tot het tijdvak 2018 Q1 geen chat- en sms-berichten zijn aangetroffen.

Reeds openbare documenten

De Woo is niet van toepassing op documenten die reeds openbaar zijn. Deze documenten zijn als zodanig opgenomen op de inventarislijst met vermelding van de vindplaats.

Buiten reikwijdte verzoek

Een aantal (passages van) documenten bevat informatie die over andere onderwerpen gaat dan het onderwerp van uw verzoek. Deze (passages van) documenten vallen daarmee inhoudelijk niet binnen de reikwijdte van uw verzoek. Om die reden heb ik de desbetreffende passages onleesbaar gemaakt onder vermelding van 'buiten reikwijdte verzoek' en heb ik een aantal documenten niet betrokken bij uw verzoek. Dit is eveneens op de inventarislijst weergegeven.

Zienswijzen

Op 20 oktober 2022 en 1 november 2022 zijn derde-belanghebbenden in de gelegenheid gesteld om hun zienwijze naar voren te brengen. Deze zienswijzen heb ik in mijn belangenafweging meegenomen.

Besluit

Ik heb besloten uw verzoek te honoreren en daarbij een aantal documenten (deels) openbaar te maken. Voor de motivering verwijs ik u naar het onderdeel 'Overwegingen' in dit (deel)besluit. De inventarislijst maakt integraal onderdeel uit van dit besluit. Voor de toegepaste uitzonderingsgronden per document verwijs ik u naar de inventarislijst.

Overwegingen

Algemene overweging: openbaarheid t.a.v. eenieder.

De Woo gaat uit van een recht op openbaarheid van publieke informatie (art. 1.1 Woo). Eenieder kan een verzoek tot openbaarmaking van publieke informatie doen bij een bestuursorgaan zonder daarbij een belang te stellen (artikel 4.1 Woo). De aan een verzoeker verstrekte informatie wordt openbaar voor eenieder. De Woo is niet van toepassing op informatie die al openbaar is.

Openbaarheid is het uitgangspunt bij de beoordeling van een informatieverzoek, tenzij er uitzonderingsgronden zijn die aan openbaarmaking in de weg staan. De uitzonderingsgronden staan in hoofdstuk 5 van de Woo.

De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e Woo

Ik maak geen informatie openbaar als dit de persoonlijke levenssfeer schaadt en dit belang zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid. Dit betreft persoonsgegevens die (indirect) te herleiden zijn tot een persoon zoals namen, e-mailadressen, telefoonnummers en functienamen. In bepaalde documenten is daarvan sprake. Ik vind het in dit geval belangrijk dat de identiteit van de betrokkene niet bekend wordt omdat dit zijn of haar persoonlijke levenssfeer kan schenden. Dat vind ik niet wenselijk.

In diverse documenten staan ook persoonsgegevens van ambtenaren. Het gaat om gegevens die herleidbaar zijn tot een persoon, zoals onder meer namen, e-mailadressen, functienamen en telefoonnummers. In het kader van goed werkgeverschap vind ik dat het belang van de persoonlijke levenssfeer zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid. Dit ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokken ambtenaren. Daarbij weegt mee 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 persoonsgegevens op grond van de Woo. Dat acht ik niet wenselijk.

Ter nadere duiding van de documenten betreffende de zogenoemde Stuurgroep omvorming ProRail merk ik op dat daarin vertegenwoordigers van de ambtelijke top van het ministerie en de top van ProRail zitting hebben.

Het belang van het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen, artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i Woo

Ik maak geen informatie openbaar wanneer dit het goed functioneren van de Staat of andere overheden schaadt en dit belang zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid. In bepaalde passages in een aantal van de betrokken documenten staat informatie waarvoor geldt dat openbaarmaking het functioneren van de Staat of andere overheden in gevaar zou kunnen brengen.

- Concepten

Een ordentelijke besluitvorming geschiedt op basis van voldragen documenten. Wanneer communicatie over conceptteksten of de conceptteksten zelf openbaar worden gemaakt, is dit schadelijk voor het goed functioneren van de Staat. Er kan een publiek debat ontstaan over documenten die nog niet rijp waren voor besluitvorming. Ik acht het ook niet in het belang van het goed functioneren van de Staat dat van eenzelfde document meerdere versies in het publieke domein in omloop zijn, met als gevolg dat onduidelijkheid ontstaat over de inhoud van het betreffende document.

In dit geval bevatten documenten onder meer conceptversies van een voortgangsrapportage, een vergaderverslag en een brief. Ook zijn er documenten die Q&A's, redeneerlijnen en mogelijke reacties op moties bevatten. Deze documenten bevatten conceptteksten. Definitieve versies van documenten worden met dit besluit wel (gedeeltelijk) openbaar gemaakt. Met het openbaar maken van de definitieve versie wordt het belang van openbaarheid naar mijn oordeel voldoende gediend.

Op grond van het voorgaande maak ik concept(en) in het geheel niet openbaar op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, van de Woo. Op dezelfde informatie is ook het bepaalde in artikel 5.2, eerste lid, van de Woo van toepassing (zie hierna). Op de inventarislijst is de toepassing van deze uitzonderingsgronden aangeduid met "5.1.2i, 5.2.1".

- Interne e-mailbox

Voorts staan in de documenten e-mailadressen van een interne postbus die niet zijn bedoeld voor derden om de betreffende organisatie te benaderen of daarmee contact op te nemen. Om die reden maak ik de betreffende gegevens niet openbaar.

Omdat de informatie niet slechts aan een enkele persoon of organisatie wordt verstrekt, maar in het kader van de Woo openbaar zal zijn voor eenieder, kan niet worden voorzien bij wie de informatie op een bepaald moment zal terechtkomen. Ik neem daarbij in acht dat openbaarmaking bijvoorbeeld ertoe kan leiden dat de postbus onderhevig wordt aan spam. Aangezien de algemene contactgegevens van de betreffende organisaties openbaar zijn, laat ik het belang van het goed functioneren van het bestuursorgaan zwaarder wegen dan openbaarmaking van de gegevens van een interne postbus.

Persoonlijke beleidsopvattingen in een document voor intern beraad, artikel 5.2, eerste lid, Woo

Intern beraad is het overleg binnen een bestuursorgaan of binnen een kring van bestuursorganen die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor een bestuurlijke aangelegenheid. Documenten voor intern beraad, zoals bijvoorbeeld concepten, kunnen persoonlijke beleidsopvattingen bevatten, zoals ambtelijke adviezen, meningen, visies, standpunten en overwegingen. Feiten, prognoses, beleidsalternatieven en de gevolgen daarvan, zijn geen persoonlijke beleidsopvattingen.

Ik maak persoonlijke beleidsopvattingen, in documenten opgesteld voor intern beraad, over een actueel maatschappelijk onderwerp dat deel uitmaakt van het publieke debat, in beginsel (geanonimiseerd) openbaar in het belang van een goede en democratische bestuursvoering (artikel 5.2, tweede lid Woo) en om een evenwichtig beeld te geven van de bij de besluitvorming betrokken belangen.

In voorkomend geval kan de openbaarmaking van persoonlijke beleidsopvattingen het goed functioneren van de Staat schaden. Hiervan is bijvoorbeeld sprake indien informatie als niet voldragen kan worden beschouwd (concepten). Dit kan voor mij aanleiding zijn die persoonlijke beleidsopvattingen niet openbaar te maken. Dit heb ik ook toegelicht in de overwegingen bij artikel 5.1 (artikel 5.1, tweede lid, onder i, in samenhang met art. 5.2, eerste lid, Woo).

Wijze van bekendmaking

De documenten die (gedeeltelijk) openbaar worden, worden samen met dit besluit digitaal aan u toegezonden.

Plaatsing op internet

Dit besluit en de documenten worden na toezending aan u op www.rijksoverheid.nl gepubliceerd.

Afschrift aan belanghebbenden

Een kopie van dit besluit stuur ik aan de derde-belanghebbenden.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,
namens deze,
DE DIRECTEUR-GENERAAL MOBILITEIT,



drs. C. van der Burg

Bezwaarclausule

Voor nadere informatie over dit besluit kunt u terecht bij de hierboven genoemde contactpersoon.

Op grond van de Algemene wet bestuursrecht kunnen belanghebbenden een bezwaarschrift indienen tegen dit besluit binnen zes weken na de dag waarop dit is bekendgemaakt.

Het bezwaarschrift moet worden gericht aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, ter attentie van Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken, afdeling Algemeen Bestuurlijk-Juridische Zaken, postbus 20901, 2500 EX Den Haag.

Het bezwaarschrift dient te zijn ondertekend en ten minste te bevatten:

- a. naam en adres van de indiener;
 - b. de dagtekening;
 - c. een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaarschrift zich richt (datum en nummer of kenmerk);
 - d. een opgave van de redenen waarom men zich met het besluit niet kan verenigen;
 - e. zo mogelijk een afschrift van het besluit waartegen het bezwaarschrift zich richt.
- Het niet voldoen aan deze eisen kan leiden tot niet-ontvankelijkheid van het bezwaarschrift.

Een bezwaarschrift kan uitsluitend per gewone post en niet per e-mail worden ingediend.

Machtigt u iemand om namens u bezwaar te maken? Stuur dan ook een kopie van de machtiging mee. Bij indiening van een bezwaarschrift namens een rechtspersoon, dient u documenten mee te sturen (origineel uittreksel uit het handelsregister en/of een kopie van de statuten van de rechtspersoon) waaruit blijkt dat u bevoegd bent namens de rechtspersoon op te treden.

Bijlage 1 – Relevante artikelen uit de Woo

Artikel 1.1

Eenieder heeft recht op toegang tot publieke informatie zonder daartoe een belang te hoeven stellen, behoudens bij deze wet gestelde beperkingen.

Artikel 2.5

Bij de toepassing van deze wet wordt uitgegaan van het algemeen belang van openbaarheid van publieke informatie voor de democratische samenleving.

Artikel 4.1

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.

Artikel 5.1

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.

Artikel 5.2

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 en een wethouder, 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. 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.