



Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

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

Postbus 20901  
2500 EX Den Haag

**Contactpersoon**  
[Woo-verzoeken-  
artikel4.1@minienw.nl](mailto:Woo-verzoeken-artikel4.1@minienw.nl)

**Kenmerk**  
[IENW/BSK-2023/239133](#)

Datum 25 september 2023  
Betreft Besluit Woo-verzoek 2023-3 Omvorming ProRail

Geachte

Op 22 januari 2023 heeft u bij mijn ministerie een tweede verzoek ingediend om informatie openbaar te maken over de omvorming van ProRail tot zelfstandig bestuursorgaan. U heeft dit verzoek ingediend op grond van artikel 4, eerste lid, van de Wet open overheid (hierna: Woo).

U heeft hierbij verzocht om zowel 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, als om alle externe correspondentie tussen (vertegenwoordigers van) het ministerie van IenW en ProRail. Het verzoek is beperkt tot documenten gericht aan (of in cc/kopie) aan de staatssecretaris/minister en de ambtelijke top (vanaf het niveau Directeur-Generaal). Als tijdvak voor uw verzoek kiest u de periode van 1 augustus 2022 tot en met 22 januari 2023.

#### **Verloop van de procedure**

De ontvangst van uw verzoek is schriftelijk bevestigd bij e-mail van 23 januari 2023. Op 13 februari 2023 is per e-mail de beslissing op uw Woo-verzoek met twee weken verdaagd.

U heeft reeds eerder een Woo-verzoek ingediend naar de omvorming van ProRail tot zelfstandig bestuursorgaan, waarbij u heeft gevraagd om alle interne documenten en externe correspondentie tussen het ministerie van IenW en ProRail. Als tijdvak voor dit eerste verzoek heeft u de periode van 1 januari 2018 tot en met 21 augustus 2022 gekozen.

In het kader van dit eerste verzoek zijn destijds met u gesprekken gevoerd en is met u gecorrespondeerd om een duidelijker beeld te krijgen van de informatie waar u naar op zoek bent. Dit tegen de achtergrond dat uw verzoek naar de omvorming van ProRail een zeer ruim geformuleerd verzoek betreft, in ieder geval wat betreft het onderwerp.

Tijdens de behandeling van het eerste verzoek heeft u aangegeven dat uw verzoek ziet op de achterliggende beleidsmatige argumenten, posities en strategische besluitvorming ten aanzien van de omvorming van ProRail tot zelfstandig bestuursorgaan.

In het kader van de behandeling van het onderhavige tweede Woo-verzoek is er opnieuw met u gecorrespondeerd om een duidelijker beeld te krijgen van de informatie waar u naar op zoek bent.

In uw e-mail van 17 februari 2023 heeft u de tijdsperiode van uw verzoek aangepast van 22 augustus 2022 tot en met 22 januari 2023. In uw e-mail van 31 maart 2023 heeft u laatstelijk herhaald dat u met dit tweede verzoek wenst aan te sluiten bij het eerste verzoek, qua onderwerp en type documenten, en dat louter de gekozen tijdsperiode afwijkt. U gaf aan uw tweede verzoek niet nader in te perken of af te bakenen.

Op 22 maart 2023 heeft u mij in gebreke gesteld vanwege het niet tijdig nemen van een besluit op uw verzoek.

Op 3 juli 2023 is aan u bericht dat u het besluit op uw Woo-verzoek uiterlijk op 6 oktober 2023 tegemoet kan zien.

### **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**

In lijn met de behandeling van uw eerste Woo-verzoek naar de omvorming van ProRail tot zelfstandig bestuursorgaan worden met dit besluit op uw tweede Woo-verzoek de formele documenten vanaf het niveau Directeur-Generaal (nota's, memo's, brieven, agenda's en verslagen van de vergaderingen en bijlagen) ontsloten. Deze documenten bieden een representatief beeld van de ontwikkelingen in dit dossier en hebben een hoge informatiewaarde. Tezamen is hiermee de kern van de informatie over de door u gevraagde informatie ontsloten.

Op basis van uw verzoek zijn in totaal 30 documenten aangetroffen. Deze documenten zijn opgenomen op de bijgevoegde inventarislijst (**bijlage 2**).

### **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 24 juli 2023 is een derde-belanghebbende in de gelegenheid gesteld om zijn zienwijze naar voren te brengen. Deze zienwijze heb ik in mijn belangenafweging meegenomen.

### **Besluit**

Ik heb besloten uw verzoek gedeeltelijk te honoreren door de documenten zoals weergegeven op de inventarislijst geheel of gedeeltelijk openbaar te maken, dan wel niet openbaar te maken. De inventarislijst maakt integraal onderdeel uit van dit besluit. Voor de toegepaste uitzonderingsgronden verwijs ik u naar de bijgevoegde inventarislijst. Voor de motivering verwijs ik naar het onderdeel 'Overwegingen' in dit besluit.

## **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 indienen bij een bestuursorgaan zonder daarbij een belang te stellen (artikel 4.1 Woo). De aan een verzoeker verstrekte informatie wordt openbaar voor eenieder.

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

De uitzonderingsgronden staan opgenomen in hoofdstuk 5 van de Woo.

*Fiscale geheimhoudingsplicht (artikel 67 AWR)*

Openbaarmaking dient achterwege te blijven wanneer sprake is van een in een bijzondere wet opgenomen geheimhoudingsbepaling die daaraan in de weg staat, zoals de fiscale geheimhoudingsplicht in artikel 67, eerste lid, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (hierna: AWR). De fiscale geheimhoudingsplicht is van toepassing op informatie die is verkregen bij de uitvoering van de Belastingwet. Deze geheimhoudingsbepaling prevaleert boven de plicht tot openbaarmaking die in de Woo is vastgelegd, zie artikel 8.8. van de Woo. Artikel 67 AWR is opgenomen in de bijlage behorend bij artikel 8.8. 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 acht 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.

*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 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 wetsvoorstellen.

Ook zijn er (passages van) documenten die betreffen: Q&A's en redeneerlijnen voor gesprekken met derden, alsmede een woordvoeringslijn. Deze documenten bevatten eveneens conceptteksten.

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 "5.1.2.i, 5.2.1".

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. Van een aantal concept-documenten is geen eindversie opgesteld, hetgeen maakt dat deze concepten als de eindversie van het document moeten worden aangemerkt, en derhalve (deels) openbaar worden gemaakt.

#### - 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).

**Toelichting**

Ik acht het verder van belang een korte toelichting te geven bij de informatie die ik openbaar maak.

In de eerste plaats wil ik er op wijzen dat ik op 14 juli 2023 de Tweede Kamer heb geïnformeerd dat in samenwerking met ProRail een alternatief is gevonden voor de omvorming van de besloten vennootschap (bv) ProRail tot publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan. ProRail blijft in de nieuwe opzet een (privaatrechtelijk) bedrijf. Ik ken ProRail openbaar gezag toe, waarmee ProRail een privaatrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan wordt. Zie voor deze kamerbrief: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/07/14/alternatief-voor-publiekrechtelijke-omvorming-prorail-35-396>

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.

**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 die voor iedereen (gedeeltelijk) openbaar worden, worden geanonimiseerd op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl) gepubliceerd.

**Afschrift aan belanghebbenden**

Een kopie van dit besluit verzend ik naar de derde-belanghebbende.

Ik vertrouw er op u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,  
namens deze,

**Bezwarenclausule**

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.