



> 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-2023/100197

Datum 12 mei 2023  
Betreft Besluit op Woo-verzoek 2022-83 Besluit  
capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur

Geachte [REDACTED],

Op 16 september 2022 heeft u bij mijn ministerie een Woo-verzoek ingediend als bedoeld in artikel 4, eerste lid, van de Wet Open Overheid (Woo).

U heeft verzocht om informatie openbaar te maken over de tussentijdse wijziging van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur. De wijziging gaat over voorrangsregels bij de verdeling van capaciteit op het spoor. De wijziging regelt dat binnenlands personenvervoer dat onder concessie rijdt voorrang krijgt op binnenlands personenvervoer dat in zogeheten open toegang rijdt (open toegang betekent dat ook partijen zonder concessie passagiersdiensten mogen aanbieden).

U heeft verzocht om interne correspondentie, waarbij het gaat om formele documenten (nota's, notities, agenda's, adviezen en bijbehorende stukken), alsmede om e-mailwisselingen vanaf het niveau directeur OVS. Daarnaast heeft u verzocht om externe correspondentie tussen enerzijds mijn ministerie en anderzijds de NS en/of ProRail. Het tijdvak van uw verzoek betreft de periode van 1 januari 2018 tot en met 16 september 2022.

**Verloop van de procedure**

Bij e-mail van 16 september 2022 is de ontvangst van uw verzoek bevestigd. Bij e-mail van 14 oktober 2022 is de beslissing op uw verzoek met twee weken verdaagd.

Bij e-mail van 27 september 2022 is aan u verzocht om uw verzoek te preciseren.

Bij e-mail van 28 september 2022 ontving ik uw reactie hierop, waarbij u uw verzoek heeft gepreciseerd tot de bovenvermelde formulering van uw verzoek.

Op 30 december 2022 heeft u beroep ingesteld bij de rechtbank Amsterdam tegen het niet tijdig nemen van het besluit op dit verzoek. Bij uitspraak van 8 februari

2023 heeft de rechtbank Amsterdam bepaald dat het Ministerie van IenW uiterlijk op 24 maart 2023 dient te beslissen op dit verzoek op straffe van een dwangsom.

Het is helaas niet gelukt binnen deze termijn een besluit te nemen. Hiervoor bied ik mijn excuses aan.

### **Wettelijk kader**

Uw verzoek valt onder de reikwijdte van de Woo. Voor de relevante wetsartikelen in de Woo verwijs ik u naar de **bijlage 1**.

### **Inventarisatie documenten**

Op basis van uw verzoek zijn 80 documenten aangetroffen. Deze documenten zijn opgenomen in een inventarislijst. U treft de inventarislijst aan als **bijlage 2** bij dit besluit.

#### *Buiten reikwijdte verzoek*

Op de inventarislijst is een aantal documentnummers niet opgenomen. Het betreft documenten waarvan tijdens de beoordeling is vastgesteld dat deze niet onder de reikwijdte van het verzoek vallen.

In voorkomend geval is bepaalde informatie weggelakt onder de noemer "BRW" (Buiten Reikwijdte), omdat deze informatie niet valt onder de reikwijdte van dit verzoek (en betrekking heeft op een ander onderwerp).

#### *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.

### **Zienswijze**

Bij de voorbereiding van dit besluit zijn derde-belanghebbenden in de gelegenheid gesteld hun zienswijze te geven. Deze zienswijzen 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 per document 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. een ieder*

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.

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.

*Het belang van de betrekkingen van Nederland met andere landen en staten en met internationale organisaties (artikel 5.1., tweede lid, onder a van de Woo)*

Op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder a, van de Woo blijft verstrekking van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van de betrekkingen van Nederland met andere landen en staten en met internationale organisaties.

Voor de toepassing van deze bepaling is het voldoende dat als gevolg van het verschaffen van de verzochte informatie redelijkerwijs voorzienbaar is dat de internationale betrekkingen op bepaalde punten stroever zullen gaan verlopen, met als gevolg dat het onderhouden van diplomatieke betrekkingen, of het voeren van bilateraal overleg met landen of internationale organisaties moeilijker zal verlopen dan voorheen. In verband met het voorgaande merk ik op dat voor de toepassing van onderhavige uitzonderingsgrond niet is vereist dat de voorziene verslechtering van de betrekkingen zich ook daadwerkelijk voordoet. Het gaat er bij toepassing van deze uitzonderingsgrond dus om of openbaarmaking van de informatie kan leiden tot stroevere contacten met andere landen en/of internationale organisaties.

Naar mijn mening zullen de betrekkingen met in het bijzonder de Europese Commissie stroever worden in de zin dat bilateraal overleg moeilijker zal worden en/of de Europese Commissie minder dan voorheen geneigd zal zijn tot het verstrekken van bepaalde gegevens, na openbaarmaking van de verzochte informatie in de aangetroffen documenten. Hiertoe overweeg ik als volgt.

Op dit moment doet de Europese Commissie onderzoek naar de gunning van de nieuwe Hoofdrailnet-concessie. In dit kader vinden er gesprekken plaats tussen mijn ministerie en de Europese Commissie. Openbaarmaking van de informatie in bepaalde passages van een aantal documenten kan de vertrouwensrelatie tussen Nederland en de Europese Commissie schaden waardoor deze gesprekken moeilijker zullen verlopen.

Op grond hiervan ben ik van oordeel dat wanneer ik tot openbaarmaking van de informatie zou overgaan, het belang als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder a, van de Woo in het gedrang zou komen. Ik heb daarom besloten deze informatie niet openbaar te maken.

*De economische of financiële belangen van de Staat (Artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder b, Woo)*

Ik maak geen informatie openbaar als dit de economische of financiële belangen van - onder meer - de Staat beschadigt en dit belang zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid.

Openbaarmaking van de informatie kan gevolgen hebben voor een privaatrechtelijke verhouding met een onderneming of burger, bijvoorbeeld bij onderhandelingen tussen de overheid en ondernemingen of burgers. Bij een bepaalde passages uit één document is dit het geval. De onderhandelingspositie van de Staat met betrekking tot de nieuwe vervoersconcessie kan in de toekomst slechter worden door openbaarmaking van deze passage. Als deze passage openbaar zou worden gemaakt, dan zou de concessiehouder deze informatie kunnen gebruiken in zijn voordeel in de onderhandelingen. Ik vind dit belang in dit geval zwaarder wegen dan het belang van openbaarheid. Ik maak deze informatie daarom niet openbaar.

*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. 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 een aantal van de betrokken documenten staat informatie die 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.

Daar is ook hier sprake van. 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.

Ten aanzien van conceptteksten die met of tussen derden zijn uitgewisseld, merk ik op dat het van belang is dat ambtenaren van mijn ministerie en derden die betrokken zijn bij het beleidsvormingstraject in vrijheid en openheid van gedachten kunnen wisselen. Openbaarmaking van deze concepten zou deze vrijheid en openheid in het gedrang kunnen brengen met als gevolg dat deze partijen in het vervolg in mindere mate kunnen of willen communiceren met mijn ministerie. Communicatie met derden is essentieel voor een gedegen beleidsontwikkeling. Bovendien zijn de definitieve versies van de documenten reeds openbaar of worden met dit besluit (gedeeltelijk) openbaar gemaakt.

Ook met het openbaar maken van informatie die vertrouwelijk met en door derden is gewisseld, komt het goed functioneren van de Staat in gedrang komt. Het is noodzakelijk dat de bedoelde informatie, die op vertrouwelijke basis is verstrekt, ook vertrouwelijk blijft. Wanneer de vertrouwelijkheid van deze informatiestroom niet kan worden gegarandeerd, zullen externe partijen in de toekomst minder snel informatie met mij delen, hetgeen de beleidsvorming bemoeilijkt. Op de inventarislijst zijn de voornoemde passages aangeduid met 5.1.2.i en in de documenten zijn de desbetreffende passages overeenkomstig gelakt.

*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). Of er is sprake van documenten die passages bevatten met persoonlijke beleidsopvattingen die de kern van het intern beraad raken, dat wil zeggen dat er vrij en openhartig gedachtenvorming plaatsvond, waarbij de opvattingen nauw verweven zijn met belangen van derden, doordat bijvoorbeeld bedrijfs- en fabricagegegevens die hen betreffen, worden besproken. De openbaarmaking van deze opvattingen kan de verhoudingen onnodig op scherp zetten. 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 openbaarmaking**

De documenten die met dit besluit geheel of gedeeltelijk openbaar worden gemaakt zoals vermeld op de inventarislijst, worden u toegezonden.

**Plaatsing op internet**

Dit besluit en de documenten die door middel hiervan geheel of gedeeltelijk openbaar worden gemaakt, worden geanonimiseerd op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl) geplaatst.

**Kennisgeving derde-belanghebbenden**

De derde-belanghebbenden worden geïnformeerd over dit besluit. Ik vertrouw er op 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**

### **Wet open overheid**

#### **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.