



> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

Per email:

[@dentons.com](mailto: @dentons.com)

**Directoraat-Generaal
Mobiliteit**

Directie Wegen en
Verkeersveiligheid

Postbus 20901
2500 EX Den Haag

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

Kenmerk
IENW/BSK-2023/379630

Datum 26 januari 2024
Betreft Tweede (deel)besluit op Woo-verzoek 2023-20
Verzorgingsplaats van de Toekomst

Geachte ,

Op 2 maart 2023 heeft u, namens de , bij mijn ministerie een Woo-verzoek ingediend als bedoeld in artikel 4, eerste lid, van de Wet Open Overheid (Woo).

U heeft gevraagd om openbaarmaking van alle documenten in de ruimste zin des woords met betrekking tot de totstandkoming van de beleidsvisie Verzorgingsplaats van de Toekomst en de rapporten die ten behoeve van deze beleidsvisie zijn opgesteld.

U heeft hierbij verzocht om correspondentie, zowel intern binnen de overheid als met externe partijen, waaronder in ieder geval wordt verstaan de deskundigen die betrokken zijn bij de aan de beleidsvisie ten grondslag liggende rapporten.

Verloop van de procedure

Per e-mail van 6 maart 2023 is de ontvangst van uw verzoek bevestigd. Per e-mail van 24 maart 2023 is de beslissing op uw verzoek met twee weken verdaagd.

Per e-mail van 15 maart 2023 bent u uitgenodigd voor een gesprek om uw verzoek nader te duiden.

In het gesprek via Webex op 24 maart 2023 is vervolgens met u in goed overleg gekomen tot een prioritering in de afhandeling van uw verzoek als bedoeld in artikel 4.2a van de Woo. Hierbij is met u afgesteld om te werken met deelbesluiten om tot een snellere verstrekking van documenten te komen. Dit tegen de achtergrond dat uw verzoek zeer ruim geformuleerd is, in ieder geval wat betreft de aard van de documenten (alle documenten in de ruimste zin des woords). Het nemen van deelbesluiten past in de behandelaanpak om u een representatief beeld te geven van documenten en informatie over de verzorgingsplaats van de toekomst.

Afgesproken is dat het eerste (deel)besluit ziet op documenten die betrekking hebben op de totstandkoming van een tweetal economische onderzoeken.

Het betreft de volgende onderzoeken:

- Verzorgingsplaatsen van de toekomst, Radicand Economics en e-Conomics (hierna: Radicand), d.d. 16 maart 2022;
- Vraag en aanbod van voorzieningen op verzorgingsplaatsen, Impuls Economen, d.d. 30 mei 2022.

Op 14 juli 2023 is dit eerste (deel)besluit aan u verzonden.

Op 22 september 2023 heeft een vervolgggesprek plaatsgevonden met u en uw cliënten over de verdere prioritering en scope van de documenten die betrokken worden bij het tweede (deel)besluit.

Het voorstel is besproken om in dit tweede (deel)besluit de formele documenten te betrekken vanaf het niveau Directeur-Generaal Mobiliteit alsmede van de Stuurgroep verzorgingsplaats van de toekomst (nota's, memo's, brieven, agenda's en verslagen van vergaderingen en bijlagen). De behandeling van uw verzoek is voor het overige opgeschort.

Na verzending van dit tweede (deel)besluit, zal opnieuw een vervolgspraak worden ingepland om met u te spreken over een laatste prioritering en precisering van uw verzoek (welke informatie wordt nog gemist?), zodat vervolgens kan worden overgegaan tot het nemen van een afrondend besluit op uw verzoek.

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 ten behoeve van het nemen van dit (deel)besluit in totaal 162 documenten aangetroffen. Deze documenten zijn opgenomen in een inventarislijst. U treft de inventarislijst aan als **bijlage 2** bij dit besluit.

Buiten reikwijdte verzoek

Eén document, ID 655001, bevat een aantal passages over andere onderwerpen dan het onderwerp van uw verzoek. Om die reden heb ik de desbetreffende passages onleesbaar gemaakt onder vermelding van 'buiten reikwijdte verzoek'. Dit is eveneens op de inventarislijst weergegeven.

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.

Bedrijfs- en fabricagegegevens (Artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder c, Woo)

Ik maak informatie over bedrijfs- en fabricagegegevens die in vertrouwen aan de overheid zijn medegedeeld niet openbaar.

De vertrouwelijkheid van de informatie die aan de overheid is verstrekt, kan bijvoorbeeld blijken uit een expliciete verklaring. Het is ook mogelijk dat de vertrouwelijkheid door de verstrekker mocht worden aangenomen. Uit de wijze van samenwerking met de betreffende betrokkenen is dan af te leiden dat deze informatie in vertrouwen is gedeeld met de overheid.

In één document met de titel Analyse coalitie-akkoord, ID 655037, staan bedrijfsgegevens en kosten voor de netverzwaring. Ik zal deze vertrouwelijke informatie niet openbaar maken.

Daarnaast is in opdracht van mijn ministerie door TwynstraGudde een offerte opgesteld voor het programmaplan 2023-2028 "Verzorgingsplaats van de Toekomst", ID 665005. Het offertebedrag is in vertrouwen aan mij meegedeeld en maak ik 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 bescherming van de persoonlijke levenssfeer zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid. 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 waarvoor geldt dat openbaarmaking daarvan 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 vergaderverslagen, notities-verzorgingsplaatsen, een (Kamer)brief en wetsvoorstellen.

Ook zijn er (passages van) documenten die betreffen: Q&A's ter voorbereiding op een commissiedebat in de kamer, alsmede redeneerlijnen voor gesprekken met derden. Deze documenten bevatten eveneens conceptteksten.

Definitieve versies van de documenten zijn reeds actief openbaar gemaakt of worden met dit besluit (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 de genoemde 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.

- Algemene interne emailadressen, toegangscodes en specifieke nummers

Voorts staan in de documenten e-mailadressen van interne postbussen die niet zijn bedoeld voor derden om de betreffende organisatie te benaderen of daarmee contact op te nemen. Tevens staan in één document toegangscodes naar een digitale vergadering, die niet zijn bedoeld voor derden om aan deze vergadering deel te nemen. Ook staan in documenten overheidsidentificatienummers en referentienummers voor e-facturen.

Deze gegevens maak ik 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 en wordt het risico op misbruik, overbelasting en onheus gebruik van deze e-mailadressen, toegangscode's en nummers vergroot.

Tegen deze achtergrond laat ik het belang van het goed functioneren van het bestuursorgaan zwaarder wegen dan openbaarmaking van deze gegevens.

Het voorkomen van onevenredige benadeling (Artikel 5.1, vijfde lid, Woo)

In uitzonderlijke gevallen leidt openbaarmaking van informatie tot onevenredige benadeling van betrokkenen. In dergelijke gevallen weegt het voorkomen van dergelijke benadeling zwaarder dan het belang van openbaarheid. Een aantal documenten bevat btw-nummers en bankrekeningnummers van bedrijven. Ik vind dat het voorkomen van onevenredige benadeling zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid aangezien door openbaarmaking een vergroot risico op misbruik en onheus gebruik van deze nummers optreedt. Ik maak deze informatie daarom niet openbaar.

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 het verslag van 20 oktober 2022, ID 655636.

Op de tweede pagina van het verslag, 5^e bullet, is de zin '*het doel van het opknippen is om de fossielpartijen een voet tussen de deur te bieden*', verkeerd genotuleerd. Waar "fossielpartijen" staat, moet "laadpartijen" worden gelezen. Op de vierde pagina van het verslag, 7^e streepje, is de zin '*EZK is voorstander van een openbare procedure in plaats van een veiling*', verkeerd genotuleerd. Waar "openbare procedure" staat, moet "vergelijkende toets" worden gelezen.

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 geplaatst.

Kennisgeving derde-belanghebbenden

De derde-belanghebbenden worden geïnformeerd over dit besluit.
Ik vertrouw er op u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,
namens deze,

[Redacted signature line]

[Redacted signature block]

[Redacted signature line]

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 Minister 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.