



Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

5.1.2.e

Uitsluitend per email: 5.1.2.e

Bestuurskern
Directoraat-Generaal
Mobiliteit

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

Kenmerk
IENW/BSK-2025/73187

Datum 3 april 2025
Betreft Woo-verzoek inzake Zuidasdok, kenmerk 2024-69

Geachte 5.1.2.e,

U heeft bij mijn ministerie een verzoek ingediend als bedoeld in artikel 4, eerste lid, van de Wet open overheid (hierna: Woo).

Bij e-mail van 11 juli 2024 heeft u gevraagd om het openbaar maken van documenten met betrekking tot het project Zuidasdok.

Specifiek heeft u verzocht om de volgende informatie openbaar te maken:

- Informatie die betrekking heeft op het besluit c.q. de keuze om nog geen opdracht te geven voor de realisatie van de noordelijke tunnel;
- Informatie die betrekking heeft op het budget voor de noordelijke tunnel; en
- Informatie waaruit volgt dat sprake is van een financieel tekort in het budget voor de realisatie van de noordelijke tunnel.

Het verzoek betreft de periode van 1 december 2023 tot en met mei 2024.

Verloop van de procedure

De ontvangst van uw verzoek is schriftelijk bevestigd bij e-mail van 24 juli 2024.

Bij e-mail van 24 juli 2024 bent u uitgenodigd voor een digitaal gesprek om uw verzoek nader te duiden.

In het gesprek via Webex op 30 juli 2024 is in goed overleg met u gekomen tot een prioritering in de behandeling van uw verzoek als bedoeld in artikel 4.2a van de Woo. De gemaakte afspraken zijn bij e-mail van 2 augustus 2024 aan u bevestigd. U heeft hierop gereageerd bij e-mail van 8 augustus 2024. Naar aanleiding van uw reactie heeft er op 16 augustus 2024 een tweede gesprek met u plaatsgevonden. Bij e-mail van 19 augustus 2024 zijn de gemaakte afspraken aan u bevestigd.

Afgesproken is dat eerst een (deel)besluit wordt genomen op formele documenten, te weten de Bestuurlijk Overleg (BO) en Opdrachtgeversoverleg (OGO) stukken.

Tevens is tijdens het gesprek van 16 augustus 2024 met u afgesproken dat de periode waarop de documenten betrekking hebben 1 december 2023 tot en met juni 2024 betreft. Tot slot is met u afgesproken dat het eerste (deel)besluit inzake uw Woo-verzoek, gericht ook aan de gemeente Amsterdam, genomen zal worden door mijn Ministerie.

Op 16 december 2024 heeft u een ingebrekestelling ingediend wegens het uitblijven van een beslissing. Op 19 februari 2025 heeft u tevens een beroep wegens niet tijdig beslissen ingediend.

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 dit besluit.

Inventarisatie documenten

Op basis van uw verzoek en de hierboven beschreven zoekslag zijn in totaal 86 documenten aangetroffen. Deze zijn opgenomen op de inventarislijst, die als **bijlage 2** bij dit besluit is gevoegd. Op de inventarisatielijst is een onderscheid gemaakt tussen de Bestuurlijk Overleg stukken en de Opdrachtgeversoverleg stukken. De documenten die een bijlagen zijn bij het hoofddocument zijn met een letter aangeduid.

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 documenten bevat passages die over andere onderwerpen gaan dan het onderwerp van uw verzoek. Deze passages vallen inhoudelijk buiten de reikwijdte van uw verzoek. Om die reden heb ik de desbetreffende passages onleesbaar gemaakt onder vermelding van 'buiten reikwijdte'. Dit is ook per document waar dit het geval is op de inventarislijst weergegeven.

Besluit

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

Overwegingen

Openbaar voor 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. 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 5.2, 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 (artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e,

van de Woo). Het gaat om 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 betrokkene niet bekend wordt omdat dit zijn of haar persoonlijke levenssfeer kan schaden.

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 bescherming van de persoonlijke levenssfeer zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid. Hierbij 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 die gegevens op grond van de Woo. Ik heb deze informatie onleesbaar gemaakt onder vermelding van: 5.1.2e.

Economische of financiële belangen van de Staat of andere publiekrechtelijke lichamen (Artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder b, Woo)

Ik maak geen informatie openbaar als dat het economische of financiële belang van de Staat of andere publiekrechtelijke lichamen kan schaden. Dit betreft passages in diverse documenten. De openbaarmaking van deze passages biedt inzicht in de financiële afwegingen en kan een nadelig invloed hebben op de onderhandelingsstrategie, lopende en toekomstige onderhandelingen en aanbestedingen. Omdat het project waar deze informatie betrekking op heeft nog niet is afgerond, kan openbaarmaking de onderhandelingspositie van de betrokken publieke partijen verzwakken en marktpartijen onevenredig voordeel bieden. Daarnaast wordt bij openbaarmaking van deze informatie ook het goed functioneren van de Staat geschaad. Openbaarmaking van de bedoelde informatie kan de slagvaardigheid van de Staat en andere betrokken publieke instanties aantasten; openbaarmaking kan ertoe leiden dat de Staat minder effectief en doelgericht kan handelen in onderhandelingen en besluitvormingsprocessen, omdat marktpartijen en/of andere betrokkenen reeds kennis kunnen nemen van strategische overwegingen en onderhandelingsruimte.

Daarnaast kan openbaarmaking lopende en toekomstige aanbestedingsprocedures schaden en marktpartijen onevenredig voordeel bieden, waardoor de eerlijke concurrentie wordt verstoord. Wanneer marktpartijen vooraf inzicht krijgen in financiële of strategische overwegingen, kan dit de onderhandelingspositie van de Staat structureel verzwakken.

Aangezien het betreffende project nog niet is afgerond, zou openbaarmaking op dit moment niet alleen de lopende onderhandelingen kunnen ondermijnen, maar ook toekomstige trajecten kunnen bemoeilijken. De openbaarmaking van deze informatie kan niet alleen een financieel gevolg hebben, maar kan ook een afbreuk doen aan het vertrouwen in de overheid als betrouwbare contractpartij.

Ik weeg het economische belang van de Staat in dit geval zwaarder dan het belang van openbaarmaking. Om die reden maak ik concrete bedragen, financiële afwegingen of informatie die de nu of toekomstige onderhandelingspositie van de Staat kan schaden, niet openbaar. Ik heb deze informatie onleesbaar gemaakt onder vermelding van: 5.1.2.b. Op dezelfde informatie is ook het bepaalde in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, van de Woo van toepassing.

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 (artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, van de Woo). In bepaalde passages in een aantal van de betrokken documenten staat informatie waarvoor geldt dat de openbaarmaking daarvan het functioneren van de Staat of andere overheden in gevaar zou kunnen brengen. Onderstaand

wordt per geval toegelicht om welke reden informatie niet openbaar is gemaakt met een beroep op het goed functioneren van de Staat.

Concepten

Voor een ordentelijk verloop van het besluitvormingsproces is het belangrijk dat dit gebeurt op basis van voldragen documenten. Wanneer communicatie over conceptteksten of de conceptteksten zelf openbaar worden gemaakt kan dit schadelijk zijn voor het goed functioneren van de Staat nu er een publiek debat kan ontstaan over documenten die nog niet rijp zijn voor besluitvorming. Deze documenten maak ik niet openbaar met een beroep op het belang van het goed functioneren van de Staat.

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. Het betreft hier concepten van agenda's, verslagen en aanbiedingsbrieven. Met het openbaar maken van de definitieve versies wordt het belang van openbaarheid naar mijn oordeel voldoende gediend.

Gelet op het voorgaande maak ik de desbetreffende concepten 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.

Deze uitzonderingsgrond staat niet in de weg aan openbaarmaking van het definitieve document. Dat kan immers behulpzaam zijn bij de reconstructie van de besluitvorming en geeft weer welke adviezen, welke informatie en welke beleidsalternatieven daaraan ten grondslag hebben gelegen. Het definitieve document en eventuele overwegingen die daarbij ter besluitvorming zijn voorgelegd, maak ik daarom wel (gedeeltelijk) openbaar of zijn reeds openbaar. In dat geval is de vindplaats van deze definitieve documenten vermeld op de inventarislijst.

Procesbelang van de Staat

Het procesbelang van de Staat wordt geschaad wanneer door het verstrekken van de gevraagde informatie inzicht wordt geboden in de procespositie van de Staat in een (mogelijk toekomstige) gerechtelijke procedure. Ook het voorkomen van onnodige juridische procedures valt onder het begrip belang van de Staat. In dit geval zou de openbaarmaking van passages in een aantal documenten de Staat in een nadelige positie kunnen brengen in eventuele juridische procedures van derden met (private) belangen bij dit project. Ik maak deze informatie daarom niet openbaar. Indien na afloop van een (mogelijke) gerechtelijke procedure het procesbelang daaraan niet meer in de weg staat, kan alsnog tot openbaarmaking worden overgegaan, tenzij een (ander) belang van de Staat zich daartegen verzet.

Verstrekking persoonlijke beleidsopvattingen in een document voor intern beraad (artikel 5.2 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 echter schaden. 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 artikel 5.2, eerste lid, Woo). Om deze redenen maak ik persoonlijke beleidsopvattingen gelegen in intern beraad niet openbaar.

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 gepubliceerd.

Ik vertrouw er op u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

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

5.1.2.e

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 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 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.