

Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

T 070-456 0000
F 070-456 1111

Ons kenmerk

IENW/BSK-2023/84763

Uw kenmerk

22861-38

Bijlage(n)

7

Datum 22 maart 2023
Betreft Beantwoording Schriftelijk Overleg VCK BZK van 25
januari 2023 inzake geheimhouding stukken
Bijlmerramp 1992

Geachte voorzitter,

Op 25 januari jl. heeft de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken schriftelijke vragen en opmerkingen ingebracht voor de Minister van Infrastructuur en Waterstaat over de Reactie op verzoek commissie over geheimhouding stukken Bijlmerramp 1992 (Kamerstuk 22 861, nr. 37). Hierbij bied ik u de beantwoording aan die, gelet op de aard van de diverse vragen, als volgt is gecategoriseerd:

- 75 jaar termijn;
- geheimhouding stukken draagt bij aan vliegveiligheid; en
- transparantie Bijlmerrampstukken.

75 jaar termijn

Vragen

- De leden van de VVD-fractie vragen de minister of het vaker voorkomt dat stukken pas na 75 jaar openbaar worden gemaakt. Zo ja, om wat voor soort zaken gaat het dan? Wat zijn in het algemeen de redenen daarvoor?
- De leden van de SP-fractie vragen de minister of deze termijn ook volgt uit de Archiefwet? Zo ja, waar? Hoe is tot dit besluit van 75 jaar gekomen? Wie waren bij dit besluit betrokken? Wat is de inhoudelijke reden geweest om tot een termijn van 75 jaar te komen? Zijn die redenen volgens de minister nog valide en, zo ja, waarom? Zijn die redenen destijds openbaar gemaakt en, zo ja, hoe en met wie zijn ze gedeeld? Zou deze termijn onder de voorliggende vernieuwde Archiefwet ook 75 jaar zijn? Kan de minister zijn antwoord toelichten?
- Het lid van de BBB-fractie hoort graag van de minister hoe een termijn van 75 jaar te verdedigen is en waarom niet wordt gekozen voor een termijn van bijvoorbeeld 30 jaar.

- Het lid Omtzigt (mede namens de Groep Van Haga) verzoekt de minister het besluit om de stukken van de Bijlmermeerramp 75 jaar geheim te houden te heroverwegen en de termijn op 25 jaar te zetten. Dit lid verzoekt dit zo snel mogelijk te doen. De ramp is onderzocht, er is een parlementaire enquête geweest en het geheimhouden leidt enkel tot wantrouwen in zijn ogen.
- Het lid Omtzigt (mede namens de Groep Van Haga) zou van de minister uitleg willen ontvangen op basis van welk stuk van bijlage 13 van het Verdrag van Chicago openheid onmogelijk zou zijn. Hiernaast zou hij een complete inventaris willen ontvangen van de stukken die er zijn en zijn overgebracht naar het Nationaal Archief.

Antwoorden

Archieven onderzoek luchtvaartongevallen en belangen

De dossierstukken over de Bijlmermerramp zijn onderdeel van de archieven van de voormalige Raad voor de Luchtvaart¹ en het voor deze Raad werkende Bureau Vooronderzoek Ongevallen en Incidenten van het Directoraat-Generaal van de Rijksluchtvaartdienst die bij het Nationaal Archief zijn opgeslagen. Het onderzoek naar dit luchtvaartongeval is uitgevoerd door de Raad voor de Luchtvaart die viel onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, thans het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. De archieven van de Raad zijn bij Verklaring van overbrenging van 18 mei 2010 overgedragen aan het Nationaal Archief.

Toetsingskader openbaarmaking

Bij verzoeken tot openbaarmaking van dossiers van de Raad voor de luchtvaart uit het Nationaal Archief wordt hoofdzakelijk rekening gehouden met de voorschriften van enerzijds Bijlage 13 bij het Verdrag van Chicago² inzake de burgerluchtvaart en anderzijds de Archiefwet. Reden hiervoor is het feit dat het onderzoek naar ongevallen door de Raad van de Luchtvaart primair is uitgevoerd op grond van Bijlage 13 bij het verdrag. Deze bijlage richt zich op het bevorderen van de luchtvaartveiligheid door het doen van onderzoek naar luchtvaartongevallen en ernstige incidenten. Om dat doel te bereiken verbiedt Bijlage 13 bij het Verdrag het gebruiken en openbaar maken van de meeste onderzoeksgegevens voor een ander doel dan waarvoor die gegevens zijn verzameld en vastgelegd, namelijk de verbetering van de luchtvaartveiligheid. Het Verdrag van Chicago is afgezien van de eerste editie bekendgemaakt in het Tractatenblad. De bijlagen en wijzigingen daarvan worden eveneens aangekondigd in het Tractatenblad en kunnen worden ingezien bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Met de openbaarheidsbeperking moet verzekerd worden dat personen die betrokken zijn bij onderzoek zonder vrees voor bestraffing en dergelijke aan het onderzoek bijdragen. Het Verdrag van Chicago stelt geen termijn aan het verbod op openbaarmaking en gaat in dat kader in beginsel uit van een onbegrensd openbaarmakingsverbod.

Naast het toetsingskader van het Verdrag van Chicago is in het Nederlandse bestel ook de Archiefwet relevant bij de beoordeling van bovenbedoelde verzoeken.

¹ De Raad voor de Luchtvaart is in 1999 opgegaan in de (multimodale) Raad voor de Transportveiligheid, die vervolgens in 2005 is opgegaan in de huidige (multi-sectorale) Onderzoeksraad voor Veiligheid.

² Stb.1947, H, Trb 1973, 109

De wet richt zich op het voeren van een goed archiefbeheer en het bevorderen van openbaarheid van overheidshandelen als voorwaarde voor rechtsstaat en democratie. Op grond van deze wet kan de openbaarheid van de overgedragen archieven slechts voor een bepaalde termijn worden beperkt. Meestal is de termijn korter dan 75 jaar. De termijn kan bij hoge uitzondering 75 jaar of langer zijn.³ In het gematigd monistisch Nederlands staatsrechtelijk stelsel geldt het primaat van verdragen. Tegen die achtergrond worden de openbaarheidseisen uit Bijlage 13 bij het Verdrag van Chicago toegepast, maar wordt daarbij zoveel mogelijk rekening gehouden met de eisen uit de Archiefwet. Dit is onder meer gebeurd bij de vaststelling van de openbaarheidsbeperking termijn van 75 jaar waarop onderstaand nader wordt ingegaan.

Vaststelling 75 jaar termijn

Op grond van artikel 15, eerste lid, van de Archiefwet moet de overdragende zorgdrager die archieven overdraagt naar het Nationaal Archief aangeven in hoeverre de openbaarheid van de archieven moet worden beperkt. Bij de Verklaring van overbrenging van de archieven van de Raad voor de Luchtvaart en het Bureau Vooronderzoek Ongevallen en Incidenten van het Directoraat-Generaal van de Rijksluchtvaartdienst in 2010 is aangegeven dat op de openbaarheid van de archieven beperkingen rusten uit hoofde van bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Daarbij is in eerste instantie abusievelijk nagelaten naar de op grond van Bijlage 13 bij het Verdrag van Chicago geldende beperkingen te verwijzen.

Deze omissie is hersteld door verzoeken om inzage mede met een verwijzing naar de beperkingsgronden uit het Verdrag af te handelen en in overleg met de voormalig zorgdrager van de archieven, de toenmalige Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, een termijn te stellen aan de beperking van de openbaarheid van de archieven. In dat kader heeft de Staatssecretaris in 2017 aangegeven uit te willen gaan van een termijn van 75 jaar. Bij de vaststelling van deze termijn is expliciet rekening gehouden met het feit dat Bijlage 13 bij het Verdrag van Chicago en de Archiefwet met betrekking tot de openbaarheid uiteenlopende belangen (zie hiervoor) beogen te beschermen.

Enerzijds is de termijn van 75 jaar zodanig gesteld dat betrokkenen bij ongevalsonderzoek niet voor onmiddellijke openbaarmaking van voor hen relevante gegevens hoeven te vrezen. Anderzijds wordt onder de beperkingsgrond "het belang van de Staat of zijn bondgenoten" de toegang tot overheidsinformatie geborgd door deze na afloop van de termijn beschikbaar te stellen. Een termijn van 25 of 50 jaar doet geen recht aan het hierboven gestelde.

Omdat het Verdrag van Chicago voor wat betreft de beperking van de openbaarheid van onderzoeksdossiers uitgaat van een onbegrensde openbaarheidsbeperking heeft Nederland op 23 januari 2019 een zogenaamde "difference" (afwijking) genotificeerd bij de Internationale organisatie voor de Burgerluchtvaart ICAO. Artikel 38 van het Verdrag van Chicago biedt de mogelijkheid om dergelijke afwijkingen van de verdragsverplichtingen aan te geven.

³ Een termijn langer dan 75 jaar gaat om een zeer uitzonderlijke uitzonderingsmogelijkheid onder de Archiefwet waarvoor een zware politiek-bestuurlijke afweging geldt. Zo moet de ministerraad over de toepassing van deze oplossing beslissen. Dat gebeurt aan de hand van belangen als de veiligheid van de Staat, bescherming van de democratische rechtsorde, zowel van instituties als de daarbij betrokken personen, gebouwen en goederen.

De termijn van 75 jaar begint te lopen na de afronding van het dossier. De looptijd wordt in overleg met het Nationaal Archief vastgesteld. Deze hanteert daartoe als start van de looptijd de eerste januari van het jaar volgend op de datum van het laatste document uit een dossier.

Overleg met andere belanghebbenden

Omtrent het vaststellen van de termijn van 75 jaar is overlegd met de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) en de Vereniging Nederlandse Verkeersvliegers (VNV). De OVV is momenteel verantwoordelijk voor het onderzoek naar ongevallen en ernstige incidenten met burgerluchtvaartuigen op grond van het Verdrag van Chicago. De OVV heeft destijds aangegeven geen bezwaren te hebben tegen beperking van de openbaarheid tot 75 jaar en de beleidsvorming hierover onder meer aan het toenmalige Ministerie van Infrastructuur en Milieu te laten.

De VNV heeft destijds aangegeven tegen een termijn te zijn waarbij de openbaarheid tot 75 jaar wordt beperkt. Men wilde een eeuwigdurende openbaarheidsbeperking. Men vreest dat luchtvaartpersoneel en hun nabestaanden ook bij een dergelijke termijn onvoldoende beschermt zullen zijn en daardoor niet langer vrijwillig zullen meewerken aan ongevalsonderzoek. Voor de vaststelling van de beperkingstermijn is tevens afgestemd met het Juridisch Bureau van de Internationale organisatie voor de burgerluchtvaart. In dat kader is door het Bureau onderstreept dat de ongevalsarchieven in beginsel onbeperkt beschermd moeten worden.

Besluiten Beperking Openbaarheid (BBO)

Vanuit de samenleving worden steeds vaker verzoeken ingediend om toegang te krijgen tot de archieven van de Raad voor de Luchtvaart en het Bureau Vooronderzoek Ongevallen en Incidenten. Tot deze archieven behoren onder meer die van de vliegtuigrampen in Tenerife, Bijlmermeer en Faro, maar ook de vele (honderden) kleinere onderzoeken van ongevallen en ernstige incidenten van burgerluchtvaartuigen met Nederlandse registratie of van Nederlands fabricaat in Nederland of in het buitenland, of van in het buitenland geregistreerde luchtvaartuigen die in Nederland plaats vonden in de periode 1924-1998.

Teneinde de beperking van de openbaarheid van door mijn ministerie overgedragen archieven omtrent onderzoek naar luchtvaartongevallen nader te formaliseren heeft de Staatssecretaris voor Cultuur en Media besloten tot vaststelling van het Besluit tot het stellen van beperkingen aan de openbaarheid van archiefbescheiden geborgen in de archieven van de Raad voor de Luchtvaart en het Bureau Vooronderzoek Ongevallen en Incidenten van de Rijksluchtvaartdienst, 1924-1998 (2000), nummer toegang 2.16.107 en het Besluit tot het stellen van beperkingen aan de openbaarheid van archiefbescheiden geborgen in het archief van het Directoraat-Generaal van de Rijksluchtvaartdienst, 1919-1982, nummer toegang 2.16.5240. De Besluiten zijn in overleg met mijn ministerie genomen en gepubliceerd in de Staatscourant, inclusief de inventarisnummers.⁴

Voor het opstellen van de Besluiten is in de archieven met een tijdrovende exercitie handmatig nagegaan welke delen van de diverse dossiers overeenkomstig Bijlage 13 van het verdrag als vertrouwelijk aangemerkt moesten

⁴ Stcrt 2022, 27097 en Stcrt 2023, 3015.

worden. De Besluiten bieden mede een handvat om de afhandeling van verzoeken tot inzage van de archieven van de Raad voor de Luchtvaart en het Bureau Vooronderzoek Ongevallen en Incidenten, alsmede die van de Rijksluchtvaartdienst te versoepelen. In de bijlagen bij deze Kamerbrief treft u aan de volledige inventarislijst van de archieven van de Raad voor de Luchtvaart en het Bureau Vooronderzoek Ongevallen en Incidenten van de Rijksluchtvaartdienst, 1924-1998 (2000), alsmede de inventarislijst van het archief van het Directoraat-Generaal van de Rijksluchtvaartdienst, 1919-1982.⁵

Geheimhouding stukken draagt bij aan vliegveiligheid

Vragen

- De leden van de D66-fractie vragen de minister op welke wijze het hedendaags geheimhouden van de stukken bijdraagt aan het onderzoek dat in 1994 is afgerond? Zou de openbaarmaking van de stukken een negatieve invloed hebben op een lopend onderzoek naar luchtvaartongevallen? Zo ja, is de minister bereid de Kamer, desnoods vertrouwelijk, te informeren over de consequenties van de openbaarmaking van de stukken voor lopende onderzoeken?
- Deelt de minister de visie dat openbaarheid van groot maatschappelijk belang is? En dat onnodige geheimhouding van stukken schadelijk is voor het vertrouwen in de overheid?
- Erkent de minister dat het vrijgeven van de stukken bij kan dragen aan het beantwoorden van de vragen van de betrokkenen en de nabestaanden? Zou de minister middels artikel 15, lid 3 van de Archiefwet de stukken alsnog (eerder) openbaar mogen maken? Zo ja, is de minister bereid om daarop aan te dringen? Zo nee, waarom niet? En is de minister dan wel bereid om de geheimhouding van de stukken buiten toepassing te laten voor verzoekers wiens belang opweegt tegen het belang van de geheimhouding van de stukken?
- De leden van de SP-fractie vragen of de minister kan aangeven op welke manier en voor wie deze openbaarmaking begrensd is? Als het doel van het Verdrag is om veiligheidslessen te trekken kan het immers ook helpen als journalisten en/of onderzoekers wel volledige toegang tot het archief hebben. Kan de minister zijn antwoord uitgebreid toelichten?

Antwoorden

De geheimhouding en daarmee de bescherming van de informatie bij onderzoeken naar de oorzaken van luchtvaartongevallen en incidenten is noodzakelijk om te garanderen dat het onderzoek uitsluitend plaatsvindt in het belang van de waarheidsvinding ter preventie van soortgelijke ongevallen en incidenten. De achtergrond daarvan is dat een volledig en objectief onderzoek van een luchtvaartongeval alleen gegarandeerd kan worden indien iedereen die bij het ongeval is betrokken, vrijuit kan spreken zonder zich zorgen te hoeven maken over verwijtbaarheids- en aansprakelijkheidskwesties. Een onderzoek dat uit

⁵ Beide inventarislijsten kunnen worden ingezien op de website van het Nationaal Archief.

hoofde van Bijlage 13 van het Verdrag van Chicago wordt uitgevoerd heeft dus uitdrukkelijk niet tot doel om de schuld- en/of aansprakelijkheidsvraag van het ongeval vast te stellen, maar om in de toekomst hieruit lering te trekken. Hiervoor wordt verwezen naar artikel 3.1 van Bijlage 13 van het Verdrag van Chicago.⁶

Afwijking openbaarmakingsvereiste

Het kader dat bij de beoordeling van verzoeken om openbaarmaking van archieven van ongevalsonderzoek wordt toegepast, biedt wel zekere mogelijkheden tot afwijking van de openbaarheidsvereisten. Bijlage 13 bij het Verdrag van Chicago voorziet sinds 2016⁷ in Appendix 2 bij die Bijlage namelijk in de mogelijkheid van de toepassing van het afwegingskader van een zogenaamde "balancing test" aan de hand waarvan bepaald kan worden in hoeverre bij een verzoek om informatie afgeweken kan worden van de verboden tot openbaarmaking.

In het kader van het Besluit tot het stellen van beperkingen aan de openbaarheid van archiefbescheiden geborgen in de archieven van de Raad voor de Luchtvaart en het Bureau Vooronderzoek Ongevallen en Incidenten van de Rijksluchtvaartdienst, 1924–1998 (2000), nummer toegang 2.16.107 besluit de Minister van Infrastructuur en Waterstaat grotendeels op verzoeken om inzage in de daarin genoemde archieven. Bij die besluiten wordt het afwegingskader van uit Appendix 2 bij Bijlage 13 bij het Verdrag van Chicago toegepast. De balancing test in dit kader wordt uitgevoerd, beoogt een zorgvuldige afweging van het belang van de openbaarmaking van het verzochte onderzoeksmateriaal ten behoeve van publieke belangstelling tegen het belang van de bescherming van ongevalsonderzoeken zoals gewaarborgd door Bijlage 13 van het Verdrag van Chicago. In dat kader worden diverse wegingsfactoren toegepast waaronder bijvoorbeeld, het doel waarvoor de desbetreffende informatie is gegenereerd en het beoogde gebruik van het dossier door de aanvrager; de vraag of er een dringende noodzaak is om toegang te krijgen tot dat dossier om een ernstig risico voor de gezondheid of het leven te voorkomen; of de vraag of het desbetreffende document is of kan worden geanonimiseerd, samengevat of geaggregeerd.

Samengevat, door middel van de balancing test kan dus enigszins tegemoet worden gekomen aan het belang van eerdere openbaarmaking.

Transparantie Bijlmerrampstukken

Vragen

- Het lid van de BIJ1-fractie vraagt of de minister bekend is met de recentelijk uitgekomen documentaire "Murky Skies" waarin de rampvlucht vanuit een internationaal perspectief wordt behandeld?
- Is de minister op de hoogte van de onthullingen uit deze documentaire met betrekking tot de inhoud van de lading van de vlucht en het handelen van de Israëliëse overheid?

⁶ Artikel 3.1 van Bijlage 13 van het Verdrag van Chicago (Objective of the investigation): "The sole objective of the investigation of an accident or incident shall be the prevention of accidents and incidents. It is not the purpose of this activity to apportion blame or liability."

⁷ Trb 2017, 12.

- Is de minister het met het lid van de BIJ1-fractie eens dat naar aanleiding van deze onthullingen het noodzakelijk is om transparantie en duidelijkheid te scheppen over de problematiek rond de rampvlucht door de archieven m.b.t. de ramp openbaar te maken?
- Zou de minister willen toelichten welke stappen genomen zullen worden om deze transparantie te verwezenlijken voor de vele slachtoffers van de Bijlmerramp en hun families?

Antwoord

Ik ben bekend met de documentaire en de inhoud daarvan. Ik ben het eens om transparantie en duidelijkheid te bieden voor de slachtoffers en hun nabestaanden over burgerluchtvaartonderzoeken. Het parlementaire enquêterapport vliegramp Bijlmermeer (1999) heeft dat ook gedaan en ik ben gebonden aan de wettelijke vereisten rond openbaarmaking.

Eerdere reacties op Kamervragen

Op 19 januari 2016, tijdens het vragenuur in de Tweede Kamer, heeft de toenmalige Staatssecretaris van het Infrastructuur en Milieu antwoord gegeven aan de Kamerleden Elias (VVD), Monasch (PvdA), Omtzigt en Van Helvert (CDA), op vergelijkbare vragen – naar aanleiding van de vliegramp bij Faro - over het archief van de Rijksluchtvaartdienst en de termijn waarin de openbaarheid van ongevalsarchieven wordt beperkt.⁸

In aanvulling daarop heeft op 25 maart 2016 de toenmalige Staatssecretaris van het Infrastructuur en Milieu namens de regering antwoord gegeven op schriftelijke vragen van de Kamerleden Omtzigt en Van Helvert, ingezonden op 4 maart 2016 inzake de geheimhouding van de stukken.⁹

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

Mark Harbers

⁸ Tweede Kamer 19 januari 2016, Vragenuur: Vragen Monasch, TK43, 43-4-1 t/m 43-4-3.

⁹ Zie de antwoorden op de vragen 15, 16 en 17 in het aanhangsel van de verhandelingen vergaderjaar 2015-2016, ah-tk-20152016-2040.