

Adviescollege
**Openbaarheid en
Informatiehuishouding**

www.acoi.nl

Geen afgesloten hoofdstuk

Advies om de openbaarheid
van het archief over de
Bijlmervliegcramp te vergroten



April 2024

Het onafhankelijke Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (ACOI) is een permanent college, ingesteld op grond van de Wet open overheid (Woo). Het Adviescollege adviseert regering en parlement gevraagd en ongevraagd over openbaarmaking en overheidsinformatie en verbetering van de informatiehuishouding. Daarnaast heeft het college een bemiddelingstaak voor journalisten, wetenschappers en anderen met een beroepsmatig belang.

Leden van het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding zijn:

Ineke van Gent, voorzitter
Jamila Aanzi
Martin Berendse
Caroline Koetsenruijter
Serv Wiemers

Download dit advies:



Inhoud

Inleiding	4
1 Kern van het advies	6
2 Korte situatieschets	10
3 Kunnen we de openbaarheid en toegankelijkheid vergroten?	12
3.1 Inleiding	12
3.2 Maak meer stukken openbaar (want dat kan)	13
3.3 Lever een extra inspanning en deel het archief anders in om meer openbaarheid te realiseren	19
3.4 Voer een balancing test uit op de resterende beperkt openbare documenten	20
3.5 Investeer in de toegankelijkheid van het archief voor betrokkenen en onderzoekers	24

Bijlage A: Toelichting en onderbouwing

Bijlage B: Verdragsteksten en andere relevante wet- en regelgeving

Bijlage C: Uitgebreide inventarislijst van documenten die naar het oordeel van het Adviescollege openbaar kunnen

Inleiding

Op zondagavond 4 oktober 1992 stortte een vliegtuig neer op een flatgebouw in de Bijlmermeer. Minstens 43 mensen kwamen daarbij om. In heel Nederland maakte deze ramp diepe indruk. Het brandende en ingestorte flatgebouw, de huilende en rouwende mensen, de verhalen van de hulpverleners, de nabestaanden en overlevenden: het zijn beelden die we niet vergeten.

Voor de direct bij de ramp betrokkenen, de bewoners van de Bijlmermeer, hun familieleden, maar ook de hulpverleners die ter plaatse waren, bleef het daar niet bij. Hun trauma gaat dieper. Want wat gebeurde er die avond? Wat zat er in het vliegtuig? Hoe kan het dat een vliegtuig over een dichtbevolkte wijk als de Bijlmer heen vloog? Waarom mocht dat? Deden wij, de bewoners, er wel toe?

De overheid deed zijn best om snel duidelijkheid te scheppen en onzekerheid en paniek te laten verdwijnen. Nu, dertig jaar later, weten we dat dat op zijn zachtst gezegd niet vlekkeloos verliep. Er was weinig aandacht voor de menselijke kant van de ramp, die was vooral gericht op het technische aspect. Zoals Rob van Gijzel aangeeft in een onderzoek van de Onderzoeksraad voor de Veiligheid uit 2018: "Veel betrokkenen van de Bijlmerramp hebben die gebeurtenis nog steeds niet verwerkt (...). En dat komt (...) uiteindelijk niet door het ongeval zelf, maar door hoe de overheid is omgegaan met de mensen in de Bijlmer. (...) Met louter technisch onderzoek neemt het wantrouwen van de slachtoffers (...) meestal juist toe."¹

De focus op het technisch onderzoek en een gebrekkige communicatie lieten ruimte voor vele vragen en speculatie over met name de lading van de vlucht. Dit heeft bijgedragen aan de mystificatie van de ramp en een groeiend wantrouwen over het overheidsoptreden. De route van het vliegtuig, de mannen in witte pakken, de gezondheidsklachten. Zoals een van de bewoners van de Bijlmer zei: "Ik weet niet of het waar is. Maar ik weet ook niet of het niet waar is."²

De openbaarheidsbeperking op het archief van de Raad voor de Luchtvaart over de Bijlmervliegcrash tot 2068 draagt bij aan de geheimzinnigheid en de beeldvorming. Als Adviescollege dat zich inzet voor een open overheid en een overheid die transparant is in zijn werkwijze, is dit een mechanisme dat we veel zien. De overheid kan wel zeggen dat ze te vertrouwen is, maar ze moet vooral laten zien dat ze betrouwbaar is: door ramen en deuren open te zetten en mensen binnen te durven laten. Licht is het beste medicijn tegen de donkere achterkamertjes.

1 Onderzoeksraad voor Veiligheid, Onafhankelijk onderzoek in het publiek belang, maart 2018, p. 116/117.

2 Gesprek Adviescollege met (oud-) bewoners Bijlmer en nabestaanden vliegcrash op 10 januari 2024.

Dat gezegd hebbende, betekent dit niet dat we overheidsinformatie altijd zo maar zonder beperking kunnen leveren. Er zijn meer betrokken mensen, perspectieven en belangen die bescherming verdienen. De bemanning van het vliegtuig bijvoorbeeld en hun nabestaanden, of de onderzoekers die werkten voor de Raad voor de Luchtvaart en de toenmalige bestuurders. Ook voor hen was dit een gebeurtenis die blijvend indruk maakte. En in toekomstige onderzoeken naar vliegcrashes moeten betrokkenen zich nog steeds vrij voelen om informatie te delen, zonder te vrezen voor nadelige gevolgen. Het betekent wel dat we, om te kunnen beoordelen of de toegang tot een dossier terecht beperkt is, een integrale afweging moeten maken en alle belangen in overweging moeten nemen. Zeker bij een gebeurtenis die impact heeft gehad op zoveel mensenlevens, en die zoveel vragen oproept en nog onbeantwoord heeft gelaten.

Het onderzoek naar de vliegcrash in de Bijlmermeer is door een inspanning destijds van de minister van Verkeer en Waterstaat gelukkig bewaard gebleven, net zoals alle onderzoeken die de Raad voor de Luchtvaart (en het ambtelijk Bureau Vooronderzoek op aanwijzingen van de Vooronderzoeker) in de 20ste eeuw heeft uitgevoerd. Voor betrokkenen en onderzoekers kan raadpleging van het onderzoeks dossier over de vliegcrash in de Bijlmer inzicht geven in het handelen van de Raad voor de Luchtvaart en kan het bijdragen aan een beter begrip van de gebeurtenissen. Ook kan het nabestaanden en andere betrokkenen helpen betekenis te geven aan deze gebeurtenis.

Een archief kent echter ook beperkingen. Het is gevormd op het moment zelf en met een bepaald doel. Voor de Raad voor de Luchtvaart was er slechts één doel, namelijk het achterhalen van de oorzaak van de crash. In dat kader is informatie verzameld en zijn documenten opgesteld. Soms betreft het informatie waar betrokkenen naar op zoek zullen zijn, maar vaak zal dat ook niet het geval zijn.

Het Adviescollege begrijpt na gesprekken met bewoners van de Bijlmer en nabestaanden, dat zij nog altijd vragen hebben rondom de lading van het vliegtuig. Voor zover het Adviescollege kan overzien, bevat het archief van de Raad voor de Luchtvaart niet meer of andere informatie dan later bij de parlementaire enquête is betrokken. Dat komt mede door het feit dat tijdens het onderzoek al gauw bleek dat de lading niet de (hoofd-) oorzaak van het ongeval was. Veel informatie rondom de lading is ook pas na het verschijnen van het openbare eindrapport op verzoek van de Tweede Kamer door de toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat verzameld. De Parlementaire Enquêtecommissie heeft op een laat moment in de enquête nog de laatste vrachtbrieven gekregen.

Dit zijn echter vragen waarvoor het Adviescollege niet de expertise in huis heeft om ze te beantwoorden. Als er toegang tot het archief mogelijk is, dan kunnen mensen zelf bekijken en beoordelen wat voor informatie er in het dossier zit, en met eigen ogen zien wat er in de vrachtbrieven staat en zelf de beoordeling maken of zij dit geloofwaardig achten of niet. Het Adviescollege wil de overheid graag uitnodigen om haar burgers dit vertrouwen te geven. Hen te helpen hun eigen verhaal te vinden en te vertellen. Uiteraard met bescherming van diegenen die dat ook verdienen. Het Adviescollege hoopt daar met dit advies een aanzet toe te geven.

1 Kern van het advies

Uw Kamer heeft na een Kamerbreed gesteunde motie van het lid Omtzigt c.s. het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (hierna: het Adviescollege) eind mei 2023 verzocht een advies uit te brengen over de mogelijkheden om de openbaarheid en toegankelijkheid van de archieven over de vliegcrash in de Bijlmer te vergroten.

In dit advies staat de vraag centraal of en zo ja hoe we de toegang tot en de openbaarheid van het archief van de Raad van de Luchtvaart over de vliegcrash in de Bijlmer kunnen vergroten.

Kunnen we de openbaarheid van het archief vergroten? Daarop is het antwoord eenvoudig: ja. Ja, het kan en ja, het moet.

Hoe dan? Het Adviescollege adviseert dit in drie stappen aan te pakken, en daarbij ook te investeren in de toegankelijkheid van het archief voor alle bij de vliegcrash betrokkenen.

1. Maak op korte termijn openbaar wat al direct openbaar kan worden.

Het archief van de Raad voor de Luchtvaart bevat veel meer informatie dan alleen het technisch onderzoek naar de oorzaak van de crash. Juist vanwege de maatschappelijke en politieke betrokkenheid bij de gevolgen van de crash en de nasleep ervan, is in het archief ook andersoortig materiaal te vinden. Ook heeft het Adviescollege documenten en dossiers³ aangetroffen die eerder openbaar zijn gemaakt of zich in openbare delen van andere overgebrachte archieven bevinden. Deze dossiers kunnen zonder al te veel inspanning al direct openbaar worden. Het Adviescollege roept de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de minister van Infrastructuur en Waterstaat op om – in samenwerking met het Nationaal Archief – deze dossiers zo snel mogelijk openbaar te maken zodat iedereen ze kan raadplegen.

Het Adviescollege roept de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de minister van Infrastructuur en Waterstaat op om – in samenwerking met het Nationaal Archief – de door het Adviescollege aangemerkte dossiers zo snel mogelijk openbaar te maken zodat iedereen ze kan raadplegen.

3 In dit advies verwijzen we afwisselend naar dossiers en inventarisnummers, maar bedoelen we steeds een inventarisnummer. Een inventaris geeft een overzicht van alle stukken in een archief. Een inventaris laat zien hoe een archief is opgebouwd met een hiërarchische structuur waarin individuele inventarisnummers een eigen beschrijving hebben. Een inventarisnummer is gelijk aan een stuk, of verzameling stukken die een logische materiële of inhoudelijke eenheid vormen. Stukken kunnen documenten zijn, maar bijvoorbeeld ook foto's, tekeningen, geluidsbanden of video-opnamen.

2. Deel de inventarisnummers zoveel mogelijk opnieuw in

Een tweede stap die gezet kan en moet worden om de openbaarheid te vergroten, betreft een herindeling van de inventarisnummers. Een aantal inventarisnummers bevat documenten die geen onderdeel uitmaken van het onderzoek naar de oorzaak van de ramp, maar ook documenten die daar wel bij horen. Vanwege de systematiek van onze Archiefwet blijft dan het hele dossier gesloten. Deze dossiers kunnen en moeten gesplitst worden in openbare en beperkt openbare delen. Het Adviescollege adviseert het Nationaal Archief deze herindeling uit te voeren, in samenwerking met de minister van Infrastructuur en Waterstaat. Het Adviescollege begrijpt dat deze exercitie tijd kost, maar hoopt dat dit toch voortvarend wordt opgepakt.

Het Adviescollege adviseert het Nationaal Archief om in samenwerking met de minister van Infrastructuur en Waterstaat de resterende dossiers zoveel mogelijk te splitsen in een openbaar en beperkt openbaar gedeelte.

3. Voer een balancing test uit op het beperkt openbare deel dat overblijft

Een derde actie die mogelijk en nodig is om de openbaarheid van het archief te vergroten, ligt in de zogenaamde balancing test die onderdeel is van het verdrag van Chicago.⁴ De bescherming die het verdrag van Chicago biedt, is niet absoluut. Er zijn situaties denkbaar waarin het wel degelijk mogelijk is om een uitzondering te maken op het strikte openbaarmakingsregime. Zo kan een uitzondering gemaakt worden, wanneer een bevoegde instantie oordeelt dat er een groter belang aan openbaarmaking moet worden toegekend, en dat openbaarmaking geen negatieve invloed heeft op huidige of toekomstige onderzoeken, zowel nationaal als internationaal. Deze balancing test kan uitgevoerd worden op een concreet verzoek, maar ook op voorhand op één of meerdere categorieën van documenten. In deze gevallen blijft het archief weliswaar beperkt openbaar, maar is raadpleging van het archief onder voorwaarden mogelijk, bijvoorbeeld door uitsluitend inzage te verlenen aan een nabestaande of betrokkene en geen openbaarmaking voor een ieder. Dit advies bevat een aantal handvatten om de balancing test uit te voeren.

De minister van Infrastructuur en Waterstaat past inmiddels de balancing test toe bij het nemen van besluiten op concrete verzoeken tot raadpleging van het archief van de Raad voor de Luchtvaart.⁵

4 Een balancing test is een (juridische) belangenafweging waarbij de belangrijkheid van meerdere (complexe) factoren worden gewogen. In dit advies gebruiken we de Engelstalige term balancing test.

5 Kamerstukken II 2022/23, 22861, nrs. 37 en 44.

Gezien alle verschillende en uiteenlopende belangen die een rol spelen is het Adviescollege echter van oordeel dat de balancing test niet door één organisatie uitgevoerd zou moeten worden, maar door een commissie waarin de verschillende belangen geborgd zijn via een vertegenwoordiging vanuit de betrokken organisaties. Het Verdrag van Chicago en ICAO Bijlage 13 bieden hiervoor ruimte. Het Adviescollege stelt voor om de commissie die de balancing test uitvoert, te laten bestaan uit vijf personen, waarvan één wordt aangewezen door de minister van Infrastructuur en Waterstaat, één door de Onderzoeksraad voor Veiligheid en één door de algemene rijksarchivaris, één door het Adviescollege zelf. Daarnaast acht het Adviescollege het zinvol nog een vijfde persoon toe te voegen die het belang van de slachtoffers kan wegen. Deze commissie brengt na het uitvoeren van de balancing test advies uit aan degene die verantwoordelijk is voor het te nemen besluit.

Naar de stellige overtuiging van het Adviescollege kan een dergelijke commissie in belangrijke mate bijdragen aan voldoende vertrouwen in en draagvlak voor de uiteindelijke besluitvorming.

In de huidige systematiek van de Archiefwet is dit de minister van Infrastructuur en Waterstaat, omdat die verantwoordelijk is voor het nemen van een besluit op een inzageverzoek dat betrekking heeft op het archief van de Raad voor de Luchtvaart.

Er is echter nog een andere mogelijkheid, waar het Adviescollege ook in dit advies aandacht voor wil vragen. In het wetgevingsadvies over het ontwerp van het nieuwe Archiefbesluit stelt het Adviescollege voor om de algemene rijksarchivaris te laten besluiten over de toegang tot alle documenten die (na overbrenging) beperkt openbaar zijn.⁶ Een dergelijke aanpassing biedt volgens het Adviescollege bij inzage meer garantie op eenduidige toepassing van de archiefwettelijke beperkingsgronden.

Het Adviescollege adviseert uw Kamer om bij de behandeling van de nieuwe Archiefwet aandacht te vragen voor het hierboven geschetste voorstel.

In dit advies zijn beide mogelijkheden nader uitgewerkt.

Gezien alle verschillende en uiteenlopende belangen stelt het Adviescollege voor een commissie in te stellen die de balancing test uitvoert. Deze commissie brengt na het uitvoeren van de balancing test advies uit aan degene die verantwoordelijk is voor het te nemen besluit.

6 Wetgevingsadvies ACOI over het ontwerp Archiefbesluit 20XX, april 2024.

4. Investeer in de toegankelijkheid van het archief voor betrokkenen en onderzoekers

Inzicht bieden is meer dan alleen het beschikbaar stellen van stukken. Hoe moet de informatie gelezen worden? Wat staat er in de stukken? Wat was de status van een document, welke rol heeft het gespeeld, wie heeft het geschreven? Om te kunnen snappen wat er gebeurd is op en na 4 oktober 1992, is het belangrijk dat de diverse betrokken instanties samen een compleet overzicht geven van alle informatie die er rond deze ramp is verzameld, zodat bekend is waar de puzzelstukjes liggen en de puzzel gelegd kan worden. Voor bewoners, maar ook voor journalisten en wetenschappers die onderzoek willen doen, is het belangrijk om inzicht te krijgen in de stukken die er zijn en hulp te krijgen als zij het archief in willen duiken. Zodat het verhaal zichzelf kan vertellen. Idealiter is er een fysieke plek waar zij terecht kunnen als startpunt voor hun zoektocht. Een uitgebreide gids met daarin een beschrijving van alle stukken die zich in de verschillende archieven op meerdere locaties bevinden is daarbij onmisbaar: informatie over de Bijlmervliegramp is niet alleen te vinden in het archief van de Raad voor Luchtvaart, maar bijvoorbeeld ook het stadsarchief van Amsterdam en het archief van de Parlementaire Enquêtecommissie. Het Adviescollege adviseert de minister van Infrastructuur en Waterstaat dan ook in een dergelijk project te investeren en dit tot stand te doen komen met behulp van relevante partners uit de archief-, onderzoeks- en museale wereld en met betrokkenheid van de bewoners en nabestaanden.

Het Adviescollege adviseert de minister van Infrastructuur en Waterstaat met een uitgebreidere inventaris en onderzoeksgids uitgebreid inzicht te geven in de documenten die zich bevinden in de verschillende archieven over de vliegramp in de Bijlmer en dit tot stand te doen komen met behulp van relevante partners uit de archief-, onderzoeks- en museale wereld en met betrokkenheid van de bewoners en nabestaanden.

2 Korte situatieschets

De vliegcrash in de Bijlmer was een noodlottige gebeurtenis met grote maatschappelijke impact. De ramp trof niet alleen direct betrokkenen en nabestaanden, maar ook de bredere samenleving. De ramp raakte aan het gevoel van veiligheid en het vertrouwen van mensen in overheidsinstanties en in de luchtvaartveiligheid. En doet dat nog steeds.

Verscheidene onderzoeken zijn inmiddels uitgevoerd naar de oorzaak en afhandeling van deze ramp, waaronder door de Raad voor de Luchtvaart en het Bureau Vooronderzoek, de Luchtvaartpolitie / Openbaar Ministerie, en uiteindelijk zelfs een parlementaire enquête.⁷ De verzamelde informatie uit deze onderzoeken is van groot belang, zowel nu als voor toekomstige generaties: het helpt mensen hun eigen verleden te leren kennen en te begrijpen, kan een waardevolle getuigenis zijn van de eigen geschiedenis en identiteit, is een bron voor wetenschappelijk onderzoek of kan helpen recht te doen aan wat mensen is overkomen en/of aangedaan.

Gelukkig is mede door een inspanning destijds van de Minister van Verkeer en Waterstaat het archief van de Raad van de Luchtvaart naar de oorzaak van de vliegcrash in de Bijlmer bewaard gebleven en overgebracht naar het Nationaal Archief.⁸ Samen met andere archieven over de vliegcrash, zoals het archief van de Parlementaire Enquêtecommissie stelt dit betrokkenen, journalisten, schrijvers, historici, overheidsmedewerkers en andere geïnteresseerden in staat om alle beschikbare informatie hierover te raadplegen.

Want zelfs nu, ruim 30 jaar na de ramp, is er nog steeds veel maatschappelijke belangstelling. Inmiddels is de wereld wel behoorlijk veranderd: er waren in 1992 geen mobiele telefoons, het grootschalig gebruik van het internet liet nog tot 1996 op zich wachten en de fax was het (internationale) communicatiemiddel. Ook qua wet- en regelgeving is er veel veranderd. Zo gold in 1992 nog de verouderde Luchtvaartrampenwet (maar het onderzoek door de Raad werd uitgevoerd in de geest van de nieuwe Luchtvaartongevallenwet). En destijds was het dus nog de bedoeling dat alle onderzoeksdossiers op termijn zouden worden vernietigd. Pas op het moment dat het archief van de Raad voor Luchtvaart moest worden overgebracht naar het Nationaal Archief is door de toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat besloten ook de onderzoeksdossiers blijvend te bewaren.

7 Het doel van deze onderzoeken verschilt. Zo is het onderzoek van de Raad voor de Luchtvaart gericht op het verbeteren van de luchtvaartveiligheid en een onderzoek van het Openbaar Ministerie of stafvervolgning mogelijk is.

8 In zogenoemde selectielijsten leggen overheidsorganen vast welke informatie wordt bewaard en voor hoe lang. Alleen informatie die voor blijvende bewaring in aanmerking komt, wordt naar een archiefbewaarplaats overgebracht. De onderzoeksdossiers van de Raad voor de Luchtvaart en het BVOI stonden als te vernietigen in de selectielijst.

Vervolgens bleken na overbrenging naar het Nationaal Archief de regels voor openbaarmaking ook nog eens anders te liggen dan in eerste instantie gedacht, waardoor bij nader inzien raadpleging van de dossiers minder eenvoudig was. Vanwege de omvang van het archief heeft een definitieve aanpassing lang op zich laten wachten en is uiteindelijk in het najaar van 2022 de openbaarheid van het archief beperkt met inachtneming van internationaalrechtelijke bepalingen.

De toegang tot het onderzoek van de Raad voor de Luchtvaart is helaas beperkt met de huidige toepassing van de Archiefwet 1995 en ICAO Bijlage 13 van het Verdrag van Chicago in de praktijk. Volgens de gestelde termijn zou het tot 2068 duren voordat de documenten volledig openbaar worden en daarmee voor iedereen toegankelijk zijn.⁹ Dit kan een onbedoeld gevolg zijn van de stevige wettelijke verankering van het belang van burgerluchtvaartveiligheid in de wereld van de luchtvaart. Veiligheid staat daar centraal, begrijpelijkerwijs, maar bij beantwoording van de vraag of en zo ja er toegang tot een bepaald archief zou moeten zijn, wegen meerdere belangen mee, die eerlijk tegen elkaar afgewogen dienen te worden. De kernvraag voor het Adviescollege is dan ook: welke mogelijkheden zijn er, gelet op de bestaande kaders, om de openbaarheid en toegang tot deze dossiers te vergroten?

⁹ Het Verdrag van Chicago en ICAO Bijlage 13 noemen geen eindtermijn voor de openbaarheidsbeperkingen. Nederland heeft op 23 januari 2019 een zogenaamde "difference" (afwijking) genotificeerd bij ICAO, waardoor in Nederland alle documenten uit het archief van de Raad voor de Luchtvaart en BVOI 75 jaar na afronding van het dossier openbaar worden. Zie: Kamerstukken II 2022/23, 22861, nr. 37.

3 Kunnen we de openbaarheid en toegankelijkheid vergroten?

3.1 Inleiding

Om inzicht te krijgen in de mogelijkheden om de openbaarheid en toegankelijkheid te vergroten, heeft het Adviescollege een uitgebreid archiefonderzoek uitgevoerd. Hierbij is het complete archief bekeken, dat bestaat uit 81 dossiers, vier audio- en zes video-opnamen. Hiervan kunnen naar het oordeel van het Adviescollege 27 dossiers openbaar. Dit hebben we verder toegelicht in paragraaf 3.2.

Daarnaast laat het onderzoek zien dat het archief niet zodanig is bewerkt, dat door de indeling in dossiers, maximale openbaarheid wordt bereikt. Als in een bepaald inventarisnummer naast tien documenten met in principe openbare informatie, ook een document zit dat wel beperkt openbaar zou moeten zijn, dan is door de systematiek van de Archiefwet toch het gehele inventarisnummer beperkt openbaar. Door een slimmere indeling van het archief kan voor de overige 64 dossiers een tweede verbeterlag gemaakt worden. Hierover gaat paragraaf 3.3.

Een derde slag die gemaakt kan worden om de openbaarheid te vergroten, zit in de toepassing van de mogelijkheden die het verdrag biedt. Om te voorkomen dat informatie die voor dit onderzoek wordt verzameld of opgesteld, toch voor andere doeleinden gebruikt kan worden¹⁰, zijn er allerlei mechanismen¹¹ en regels¹² om dat te voorkomen. In ICAO Bijlage 13 leidt dit tot een strikt openbaarheidsregime ten aanzien van een aantal specifieke categorieën van documenten. Met het toepassen van het afwegingskader van ICAO Bijlage 13 kan het belang van openbaarmaking worden afgewogen tegen het belang van de bescherming van ongevalsonderzoeken. Paragraaf 3.4 gaat hierover.

In paragraaf 3.5 doet het Adviescollege een aantal aanbevelingen die tegemoet komen aan de doeleinden waartoe een archief ook dient: het kunnen doen van onderzoek en het afleggen van verantwoording, en het behoud van cultureel erfgoed om onder andere de geschiedenis te kunnen begrijpen en door te vertellen.

10 Zoals een strafrechtelijk onderzoek of een civiele procedure om schade te verhalen.

11 Zoals het promoten van een "Just Culture".

12 Zoals de aanbeveling om met een wettelijke grondslag er voor te zorgen dat informatie verzameld in het kader van een onderzoek naar de oorzaak van een vliegramp niet mag worden gebruikt in rechterlijke procedures. In Nederland is dit vastgelegd in artikel 69 van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid.

Gesprekken met verschillende belangengroepen gaven de nodige context aan het archiefonderzoek. Zo hebben luchtvaartdeskundigen het Adviescollege geïnformeerd over de wijze waarop een onderzoek naar een vliegramp wordt uitgevoerd. De Vereniging Nederlandse Verkeersvliegers heeft het belang benadrukt van een cultuur van vertrouwen, waarin medewerkers begrippen als onveiligheid en feilbaarheid kunnen bespreken en waarin op een rechtvaardige manier wordt omgegaan met fouten, terwijl ook duidelijk is waar de grens ligt tussen acceptabel en onacceptabel gedrag. Bewoners van de Bijlmermeer hebben vooral aandacht gevraagd voor het belang dat zij hechten aan antwoorden op onbeantwoorde vragen, zoals over de lading van het vliegtuig. Journalisten hebben vooral benadrukt dat toegang tot deze archieven hen in staat stelt om hun controlerende taak in de samenleving op een goede manier te kunnen vervullen. De geschiedenis laat daarbij zien hoe belangrijk deze taak is, in het algemeen en bij rampen in het bijzonder.

In hoofdstuk 4 van Bijlage A Toelichting en onderbouwing bij dit advies zijn deze verschillende belangen uitgebreider toegelicht.

3.2 Maak meer stukken openbaar (want dat kan)

3.2.1 Inleiding

Het archief van de Raad voor de Luchtvaart en het Bureau Vooronderzoek bevat meer documenten over de vliegramp in de Bijlmer dan alleen het onderzoek naar de oorzaak van de ramp. Het Adviescollege ziet op grond van een drietal criteria mogelijkheden om binnen dit beperkt openbare deel van het archief de openbaarheid te vergroten:¹³

- De Raad voor de Luchtvaart heeft op 24 februari 1994 zijn eindrapport uitgebracht over de oorzaak van de vliegramp. Hiermee is het technische onderzoek zoals beschreven in ICAO Bijlage 13 afgesloten. Documenten die door de Raad of het Bureau Vooronderzoek zijn opgesteld of ontvangen na deze datum, vallen dan ook niet meer onder het strikte openbaarheidsregime van ICAO Bijlage 13. In het archief over het onderzoek naar de vliegramp in de Bijlmer is daarom een tweedeling te maken tussen documenten en dossiers van voor en ná deze datum. In paragraaf 3.2.2 lichten we dit toe.
- Juist vanwege de grote maatschappelijke impact en politieke betrokkenheid bij de gevolgen van de ramp en de nasleep ervan, zijn in het archief behalve documenten voor het technisch onderzoek ook veel andere stukken te vinden. Dit materiaal bestaat uit documenten die niet door de Raad voor de Luchtvaart of het Bureau Vooronderzoek zijn ontvangen of opgesteld ten behoeve van het onderzoek naar de oorzaak van de vliegramp, maar behoren bij andere werkprocessen, zoals het organiseren van een hoorzitting en het beantwoorden van Kamer- en burgervragen. Deze documenten vallen dus niet onder het regime van ICAO Bijlage 13. Hierover gaat paragraaf 3.2.3.

¹³ Een gedetailleerd overzicht van de dossiers die naar het oordeel van het Adviescollege openbaar kunnen is opgenomen in Bijlage C.

- Het Adviescollege heeft ook documenten aangetroffen die wellicht onder het strikte openbaarheidsregime van ICAO Bijlage 13 vallen, maar die in de jaren '90 wel openbaar zijn gemaakt door de minister van Verkeer en Waterstaat, de Raad of de Vooronderzoeker. In deze categorie vallen ook documenten die zijn gedeeld met andere partijen die niet direct betrokken waren bij het onderzoek en waarbij het delen van de documenten niet meer in het teken stond van het achterhalen van de oorzaak van de vliegramp. Een voorbeeld zijn de documenten die met (de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat van) de Tweede Kamer zijn gedeeld om te informeren. Sommige documenten zijn bovendien wel openbaar en toegankelijk op andere plekken, zoals in het archief van de Parlementaire Enquêtecommissie Vliegramp Bijlmermeer. Dit hebben we toegelicht in paragraaf 3.2.4.

Hieronder licht het Adviescollege aan de hand van voorbeelden uit het archief toe hoe aan de hand van bovenstaande criteria de inhoud van 27 van de in totaal 91 nu nog beperkt openbare dossiers openbaar kan worden.

3.2.2 Dossiers die dateren van na afronding onderzoek

Het onderzoek naar de vliegramp in de Bijlmer is gestart op de dag van de ramp zelf (4 oktober 1992). Het is afgerond met het uitbrengen van een eindrapport door de Raad voor de Luchtvaart op 24 februari 1994.

Het Adviescollege heeft in het archief een aantal dossiers aangetroffen die dateren van na het afronden van het onderzoek en uitbrengen van eindrapport. Ze kunnen dan ook geen onderdeel uitmaken van het onderzoek naar de vliegramp.¹⁴ Het strikte openbaarheidsregime van ICAO Bijlage 13 is alleen van toepassing op documenten die zijn verzameld of opgesteld ten behoeve van het onderzoek naar het ongeval. De tijdens het onderzoek verzamelde informatie moet betrekking hebben op de luchtvaartveiligheid en het openbaar maken daarvan moet een negatieve (toekomstige) invloed hebben op de luchtvaartveiligheid. Hiervan is in deze gevallen naar het oordeel van Adviescollege geen sprake.

Een voorbeeld is het dossier met het rapport van de "Commissie informatiestroom luchtvaartdocumentatie", oftewel de Commissie Hoekstra (inventarisnummer 2087). De commissie Hoekstra was begin 1998 door de minister van Verkeer en Waterstaat¹⁵ ingesteld met de bedoeling onderzoek te doen "naar de wijze waarop de diverse uitgevoerde onderzoeken met betrekking tot de lading zijn uitgevoerd en de betrokken instanties daarbij hebben geopereerd."

14 Zie bijvoorbeeld ook de toelichting bij het Besluit beperking openbaarheid archief Parlementaire Enquêtecommissie Vliegramp Bijlmermeer, Stcrt. 13 april 2023, nr. 11138.

15 Verschillende bewindslieden hebben te maken gehad met de vliegramp in de Bijlmer. Mevrouw Hanja Majj-Weggen was minister van Verkeer en Waterstaat van 1989-1994 in het kabinet Lubbers III. Vanwege haar overstap naar het Europees Parlement was de heer Koos Andriessen in 1994 voor een aantal maanden naast minister van Economische Zaken ook minister van Verkeer en Waterstaat. Mevrouw Annemarie Jorritsma-Lebbink was minister van Verkeer en Waterstaat in de periode 1994-1998 in het kabinet Kok-I. Zij werd opgevolgd door mevrouw Tineke Netelenbos als minister in de periode 1998-2002 in het kabinet Kok-II.

De uitkomsten van dit onderzoek hebben geen onderdeel uitgemaakt van het onderzoek naar de oorzaak van de ramp; het onderzoek is ook niet uitgevoerd door of in opdracht van de Raad voor de Luchtvaart of het Bureau Vooronderzoek.

Het dossier bevat, naast het rapport zelf, een verslag, de speech van de heer Hoekstra bij het aanbieden van het rapport, een samenvatting van het rapport, krantenknipsels over het rapport en de aanbiedingsbrief van het rapport van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer.

Een tweede voorbeeld is een dossier over de stand van de motoren van het El Al vliegtuig uitgevoerd in de periode 1995-1996 (inventarisnummer 2092). Hier heeft TNO in opdracht van de minister van Verkeer en Waterstaat een nader onderzoek uitgevoerd naar de stand van de motoren (26 juni 1996). Toen het vliegtuig van El Al op 4 oktober was geland op Schiphol heeft een vliegtuigspotter namelijk een foto gemaakt van het toestel. Een onafhankelijke onderzoeker heeft aan de hand van de foto onderbouwd dat de motoren 3 en 4 (die later zijn afgebroken) toen al scheef zouden hebben gestaan. Het onderzoek van TNO kwam echter tot andere conclusies.

Ook dit onderzoek is niet uitgevoerd door of in opdracht van de Raad voor de Luchtvaart of het BVO. De resultaten konden ook niet betrokken worden bij het eindrapport over de oorzaak van de vliegramp.

3.2.3 Ondersteunende werkprocessen

Het Adviescollege heeft verder een aantal dossiers aangetroffen dat wel is aangemaakt tijdens het onderzoek van het Bureau Vooronderzoek, maar waarin duidelijk geen documenten zijn opgenomen die enige inhoudelijke relatie hebben met het onderzoek naar de oorzaak van de vliegramp. Het zijn dan voornamelijk dossiers die te maken hebben met de ondersteunende processen van de Raad voor de Luchtvaart en het Bureau Vooronderzoek en die bedoeld zijn om de primaire taken uit te kunnen voeren.

Het Bureau Vooronderzoek heeft onder leiding van de heer Wolleswinkel ongeveer een jaar onderzoek gedaan naar de oorzaak van de vliegramp. Destijds schreef de wet voor dat de bevindingen van het Bureau moesten worden gepresenteerd tijdens een openbare hoorzitting. Deze openbare hoorzitting vond plaats op 14 en 15 oktober 1993. In de dossiers "Openbare zitting Bijlmer, stukken inzake de voorbereiding I en II" (inventarisnummers 2065 en 2066) zijn de stukken te vinden die de openbare hoorzitting mogelijk maken, zoals: persuitnodigingen, een draaiboek, reserveringen, budget, kopieën van een uitgereikt informatiepakket, hotelreserveringen, bedankbriefjes, aanvragen van de pers, et cetera. Deze documenten maken geen onderdeel uit van het onderzoek naar de oorzaak van de ramp.

Een tweede voorbeeld zijn de dossiers die betrekking hebben op de rol van de Raad voor de Luchtvaart en het Bureau Vooronderzoek bij het opstellen van brieven voor de Tweede Kamer en de beantwoording van Kamervragen. In het dossier "stukken inzake de behandeling van de ramp en nasleep, in de Tweede Kamer" (inventarisnummer 2085) zijn vooral brieven te vinden van de minister

van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer, antwoorden op Kamervragen, verslagen van algemene overleggen, et cetera. De stukken in dit dossier zijn duidelijk niet opgesteld om een rol te spelen bij het onderzoek naar de oorzaak van de vliegramp. Ze zijn onderdeel van een ander – openbaar – proces.

3.2.4 Documenten en dossiers waren eerder openbaar

Een aantal dossiers bevat stukken waarover kennelijk eerder (impliciet of expliciet) is besloten ze wel openbaar te maken, meestal doordat ze naar de Tweede Kamer of de vaste Kamercommissie zijn gestuurd. In hoeverre deze documenten nu alsnog onder het strikte openbaarheidsregime van het Verdrag van Chicago moeten worden gebracht is in de ogen van het Adviescollege dan ook niet relevant; ze zijn immers al openbaar gemaakt.¹⁶

Het openbaar gemaakt zijn van stukken, speelt onder meer bij de vraag naar de vrachtbrieven. Bij betrokken slachtoffers bestaat nog steeds onzekerheid over de volledigheid van de vrachtbrieven. Op basis van zijn archiefonderzoek heeft het Adviescollege kunnen vaststellen dat er bij het Nationaal Archief niet méér of andere informatie over de lading te vinden is dan al bekend was geworden, bijvoorbeeld naar aanleiding van de Parlementaire Enquête Vliegramp Bijlmermeer.¹⁷ Het is van groot belang dat na ruim dertig jaar deze conclusie – hoe teleurstellend wellicht ook – kan worden getrokken én gedeeld.

In het archief van de Raad voor de Luchtvaart zijn drie dossiers opgenomen waarin alle door het Bureau Vooronderzoek verzamelde vrachtbrieven zijn geborgen (de inventarisnummers 2055, 2056 en 2057 "Vrachtbrieven, met stukken over de nasleep"). Naast een enorme hoeveelheid vrachtbrieven, bevatten deze dossiers ook brieven van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer. In een van deze stukken staat dat de minister alle haar ter beschikking staande documenten behorende bij de vracht naar de Kamer heeft gestuurd.¹⁸ De vrachtbrieven heeft het Adviescollege overigens ook aangetroffen in het openbare deel van het archief van de Parlementaire Enquêtecommissie (inventarisnummer 118 "Informatie over het onderzoek van de Rijksluchtvaartdienst naar de aanwezigheid van uranium aan boord van het El-Al toestel, de Notification to Captain (NOTOC), de lading en de technische staat van de motoren").¹⁹

16 Zie bijvoorbeeld ook de toelichting bij het Besluit beperking openbaarheid archief Parlementaire Enquêtecommissie Vliegramp Bijlmermeer, Stcrt. 13 april 2023, nr. 11138.

17 Parlementaire Enquêtecommissie Vliegramp Bijlmermeer, Een beladen vlucht – eindrapport Bijlmer enquête, Den Haag 1999.

18 Kamerstukken II, 1995-1996, 22 861, nr. 15.

19 Nationaal Archief, Den Haag, Parlementaire Enquêtecommissie Vliegramp Bijlmermeer (ECB), 1999 Enquêtecommissie Vliegramp Bijlmermeer, nummer toegang 2.02.39 en het bijbehorende Besluit beperkingen openbaarheid, Stcrt. 13 april 2023, nr. 11138.

In inventarisnummer 2101 van het archief zijn de zogenaamde voortgangsrapporten en de nieuwsbrieven van het Directoraat-Generaal Rijksluchtvaartdienst opgenomen. De voortgangsrapporten zijn gedeeld met de Tweede Kamer. Vaak werden relevante bijlagen toegevoegd aan de voortgangsrapporten. De nieuwsbrieven waren bedoeld voor alle medewerkers binnen de DG Rijksluchtvaartdienst en niet alleen bestemd voor degenen die zich bezighielden met het onderzoek (zoals de vooronderzoeker of medewerker van de Bureau Vooronderzoek).

Om een concreet voorbeeld te noemen: uit ICAO Bijlage 13 en de toelichting hierop volgt bijvoorbeeld dat zeer terughoudend moet worden omgegaan met het bekendmaken van de cockpit voice recordings en transcripten daarvan. Dit geldt ook voor transcripten van de communicatie tussen de verkeerstoren en de cockpit. In het voortgangsrapport van het vooronderzoek van 9 december 1992 zijn aan de Tweede Kamer de volledig uitgeschreven transcripten gestuurd van de communicatie tussen de verkeerstoren en de cockpit. Dit voortgangsbericht is vervolgens inclusief deze bijlage in een nieuwsbericht binnen de DG Rijksluchtvaart verspreid.

Tot slot wil het Adviescollege nog inventarisnummer 2032 "Eindrapport van de Raad voor de Luchtvaart" noemen. Volgens het Verdrag moet een eindrapport openbaar zijn. In dit dossier zijn naast een Engelstalige versie van het eindrapport een uitgebreide Nederlandstalige samenvatting te vinden, een fax aan Boeing waarin het eindrapport wordt aangekondigd, een aanbiedingsbrief van de Minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer met het eindrapport, een brief van de Raad voor de Luchtvaart aan de Minister over de aanbevelingen van EI Al en een brief van de Minister aan de Tweede Kamer over voortgang van een actieprogramma veiligheid vliegvelden.

3.2.5 Het audiovisuele materiaal

Het Adviescollege heeft ook gekeken naar het audiovisuele materiaal en dan specifiek naar de videobanden. Hier komt eenzelfde beeld naar voren: ook hier maken sommige videobanden geen onderdeel uit van het onderzoeksdossier, zijn de beelden elders openbaar gemaakt of zouden de beelden op grond van wet- en regelgeving wel openbaar moeten zijn.

Zo heeft het Adviescollege een beeldverslag gezien van de destructie van de EI Al Boeing 747 (inventarisnummer 2949, "Destructie van EI Al 747 wrakstukken"). Dit beeldverslag dateert van juli 1995 en is dus van na afronding van het onderzoek en kan derhalve niet op grond van het Verdrag van Chicago en ICAO Bijlage 13 beperkt openbaar zijn. Ook heeft het Adviescollege beelden gezien van de openbare hoorzitting die op 14 en 15 oktober 1993 is gehouden. Tijdens de opening van de hoorzitting zegt de heer Bodewes, voorzitter van de Raad voor de Luchtvaart, dat het de bedoeling is van de openbare hoorzitting dat het grote publiek nu eindelijk kennis kan nemen van de bevindingen van het Bureau Vooronderzoek. De banden met daarop de hoorzitting zijn trouwens ook te vinden in het openbare gedeelte van het archief van de Parlementaire Enquêtecommissie [inventarisnummers 514-516].

Het Nederlands Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium (NLR) heeft in opdracht van de Raad voor de Luchtvaart en Bureau Vooronderzoek een animatie gemaakt van de laatste minuten van de vlucht van de El Al Boeing. In het openbare deel van het archief van de Parlementaire Enquêtecommissie zit exact dezelfde animatie.²⁰

Tot slot heeft het Adviescollege nog een uitzending van RTL-5 aangetroffen, in inventarisnummer 2952 met als beschrijving: "El Al Boeing algemeen", waarvan de openbaarheid is beperkt tot 2074. Andere uitzendingen zijn echter zonder een beperking in het archief opgenomen. Ook deze uitzending van RTL-5 kan zonder een openbaarheidsbeperking in het archief worden opgenomen.

3.2.6 Conclusie

Het Verdrag van Chicago en met name ICAO Bijlage 13 is gericht op het verbeteren van de veiligheid van de luchtvaart. Dit wordt mede bereikt door het creëren van een omgeving waarin het uitgangspunt is dat iedereen vergissingen maakt, en dat men van vergissingen kan leren zonder daarvoor bestraft te worden.

Om deze veilige omgeving te garanderen, noemt ICAO Bijlage 13 een aantal specifieke categorieën documenten waarvan openbaarmaking juist deze veilige werkomgeving teniet zal (kunnen) doen.²¹ Het betreft alle documenten die van belang zijn voor het achterhalen van de oorzaak van een ongeval.

Een belangrijke vraag is dan ook in hoeverre documenten zijn onder te brengen onder één van de categorieën genoemd in de ICAO Bijlage. Een contra-indicatie daarvoor is bijvoorbeeld dat de documenten pas zijn ontstaan nadat het onderzoek is afgerond. In dat geval kunnen de documenten niet vallen onder de bescherming van ICAO Bijlage 13.

Ook wanneer de documenten wel zijn ontvangen of opgemaakt tijdens het onderzoek zelf, zijn dit niet altijd documenten die rechtstreeks met dat onderzoek te maken hebben. Het kan bijvoorbeeld gaan om ondersteunende activiteiten, zoals het organiseren van een openbare hoorzitting of de beantwoording van Kamervragen. Het Adviescollege heeft daarnaast documenten aangetroffen die strikt genomen onder Bijlage 13 zouden kunnen vallen, maar die eerder al openbaar zijn gemaakt, onder andere door ze (niet-vertrouwelijk) naar (de vaste commissie van) de Tweede Kamer te sturen.

Met deze criteria in de hand kunnen naar het oordeel van het Adviescollege 27 van de in totaal 91 dossiers openbaar worden gemaakt, inclusief een aantal videobanden (zie bijlage C).

20 De Parlementaire Enquêtecommissie heeft volgens de inventaris bij het archief de animatie gekregen van Golden Monkey Enterprises en betreft het een kopie van de zender AT5.

21 Hieronder is in paragraaf 3.4 een opsomming opgenomen van de categorieën van documenten genoemd in Standaard 5.12 van ICAO Bijlage 13. Een nadere toelichting is te vinden in hoofdstuk 6 van bijlage A.

3.3 Lever een extra inspanning en deel het archief anders in om meer openbaarheid te realiseren

Een aantal dossiers bevat voor het grootste gedeelte documenten die geen onderdeel uitmaken van het onderzoek naar de oorzaak van de ramp. Slechts een enkel document vormt daarop een uitzondering en mag op grond van ICAO Bijlage 13 niet zomaar openbaar worden. Om de eenheid van het dossier te garanderen is dan het hele dossier beperkt openbaar.

In de bewerking kan echter een andere keuze worden gemaakt, door meer te focussen op zoveel mogelijk openbaar toegankelijke documenten (open, tenzij). In deze dossiers kunnen de enkele documenten die onder de reikwijdte van ICAO Bijlage 13 vallen, afgesplitst worden van de documenten die wel openbaar kunnen worden. Hierbij is uiteraard wel van belang om aan verzoekers duidelijk te maken dat zij geen toegang hebben tot het gehele dossier, waarbij dan wel zoveel mogelijk inzicht wordt gegeven in welke stukken nog beperkt openbaar zijn. Hiermee vindt in feite een herinventarisatie plaats, waarbij inventarisnummers worden gesplitst in een openbaar en beperkt openbaar deel. Zo'n herinventarisatie kost tijd. Gelet op het belang van openbaarheid met betrekking tot dit maatschappelijk relevante onderwerp, adviseert het Adviescollege dit desondanks wel te doen.

Zo bevat inventarisnummer 2091 "Stukken inzake de behandeling van de ramp en de nasleep in de Vaste Commissie van Verkeer en Waterstaat" niet alleen veel stukken die zijn gedeeld met de Vaste Commissie en stukken die bedoeld zijn als voorbereiding op overleggen van de Vaste Commissie, maar zijn bijvoorbeeld ook processen-verbaal met getuigenverklaringen aangetroffen. Hoewel getuigenverklaringen volgens Standaard 5.12 van ICAO Bijlage 13 beperkt openbaar zijn, betekent dat in dit geval ook dat de andere documenten beperkt openbaar zijn.²² Door inventarisnummer 2091 op te splitsen is het mogelijk een openbaar en een beperkt openbaar deeldossier te realiseren. Inventarisnummer 2091A bevat dan alle 22 openbare documenten, variërend van de beantwoording van vragen van de Vaste Commissie door de minister, de open brief van de heer Van de Belt aan de DG Rijksluchtvaartdienst van maart 1995 tot een brief van de minister over de Hebreeuwse tekst van de piloot die op grond van de Wob openbaar is gemaakt. Inventarisnummer 2091B bevat vervolgens de beperkt openbare processen-verbaal met getuigenverklaringen die blijkbaar zijn gebruikt bij de beantwoording van vragen van de Vaste Commissie.

Een ander voorbeeld is inventarisnummer 2098 "Stukken inzake de berging van de wrakstukken." In dit dossier zitten vooral documenten die betrekking hebben op de ondersteunende processen van de Raad voor de Luchtvaart en het Bureau Vooronderzoek. Het zijn opdrachtbevestigingen over het ruimen van het puin, de inzet en kosten van een speciale sonarboot om de motoren terug te kunnen vinden

22 Zie uitleg hierover in bijlage A Toelichting en onderbouwing.

en een inventarisatie van de mogelijkheden van gradiometers. Het Adviescolleges heeft een tweetal documenten aangetroffen met daarop analyses en meningen van de onderzoekers over de berging en het onderzoek naar de wrakstukken. Ook deze twee documenten zouden kunnen worden afgezonderd, waardoor een elftal documenten wel openbaar kan worden.

3.4 Voer een balancing test uit op de resterende beperkt openbare documenten

Wanneer de dossiers zoals bedoeld in paragraaf 3.2 openbaar zijn geworden en vervolgens in de resterende 64 dossiers zoveel mogelijk documenten door het splitsen van dossiers ook openbaar zijn gemaakt, resteren uiteindelijk de beperkt openbare documenten die onder de reikwijdte van ICAO Bijlage 13 zijn te brengen.²³

Voor deze documenten geldt dat met toepassing van de balancing test kan worden vastgesteld of toegang tot de documenten desondanks mogelijk is: in individuele gevallen, of bijvoorbeeld ten aanzien van bepaalde categorieën van documenten.²⁴

In ICAO Bijlage 13 wordt in Standaard 5.12 een aantal categorieën van documenten genoemd dat alleen gebruikt mag worden voor een onderzoek naar de luchtvaartveiligheid:

- Stem- en beeldopnamen uit de cockpit en transcripties daarvan (de Cockpit Voice Recorder en Airborne Image Recorder)
- Alle verklaringen die personen tijdens het onderzoek hebben afgelegd tegenover de onderzoeksinstantie
- Alle communicatie tussen personen die bij de exploitatie van het luchtvaartuig betrokken zijn geweest
- Medische of persoonlijke informatie van personen die betrokken zijn geweest bij het ongeval
- Opnamen of transcripten van de luchtverkeersdienstverleners
- Analyses van en meningen over gegevens gedaan door de onderzoeksinstantie en indien daarom verzocht door onderzoeksinstanties uit andere lidstaten
- Concepten van het eindrapport

Het hoofddoel van deze norm is het voorkomen van misbruik van deze gegevens door anderen partijen die ook toegang willen tot deze documenten zonder dat dit de veiligheid van de luchtvaart dient, bijvoorbeeld om (zo) een strafrechtelijk onderzoek te starten. Deze bescherming van deze type documenten reikt ver: zo heeft ook het Openbaar Ministerie in het kader van een strafrechtelijk onderzoek geen toegang tot de opnamen van de cockpit.

²³ De dossiers die openbaar kunnen, zijn nader omschreven in Bijlage C bij dit advies.

²⁴ Doc 10053, Manual on Protection of Safety Information Part 1 – Protection of Accident and Incident Investigation Records, 2016, p. 3-5.

Het principe hierachter – de Just Culture²⁵ – is enigszins vergelijkbaar met de bronbescherming door journalisten. Omdat journalisten hun bronnen beschermen, geven bronnen informatie aan de pers, die ze anders niet durven geven. Als een journalist zijn bronnen makkelijk prijsgeeft, heeft dat een negatief effect op de bereidwilligheid van toekomstige bronnen. Als veel journalisten hun bronnen prijsgeven heeft dit wellicht een negatief effect op de gehele beroepsgroep.²⁶

Sinds de jaren '90 heeft de openbaarmaking van gegevens binnen de internationale burgerluchtvaart steeds meer aandacht gekregen. Hoewel het belangrijkste doel van een onderzoek het achterhalen van de oorzaak is, erkent ICAO Bijlage 13 ook het recht op overheidsinformatie. In één van de laatste wijzigingen van ICAO Bijlage 13 is in 2016 de zogenaamde balancing test opgenomen. Deze test is bedoeld om een evenwicht te vinden tussen het verlenen van inzage in informatie en het beschermen van vertrouwelijke gegevens verkregen tijdens onderzoeken naar vliegtuigongevallen.

Naar het oordeel van het Adviescollege betekent dit dat bij een verzoek tot raadpleging elk document in de dossiers met een openbaarheidsbeperking op zijn eigen merites wordt beoordeeld. Pas als een document daadwerkelijk onder de reikwijdte van ICAO Bijlage 13 valt, wordt de hiervoor genoemde balancing test toegepast om te beoordelen of het document niet alsnog door een verzoeker geraadpleegd kan worden.²⁷ Dat kan gebeuren naar aanleiding van een concreet individueel verzoek, maar kan ook op voorhand voor één of meerdere categorieën van documenten.

Het Adviescollege vindt het daarbij belangrijk te benadrukken dat bij raadpleging van beperkt openbare archieven op de studiezaal van het Nationaal Archief, het maken van kopieën niet is toegestaan.²⁸ Hierdoor blijft de groep van personen die kennis kan nemen van het originele bronmateriaal beperkt. Dit geldt des te meer wanneer het ministerie aanvullende voorwaarden verbindt aan de raadpleging. Op die manier kan tegemoet worden gekomen aan een belangrijke zorg van het Verdrag van Chicago en de ICAO Bijlage 13, namelijk dat de informatie niet publiekelijk bekend wordt en/of kan worden gebruikt als bewijsmateriaal in een civiele, stafrechtelijke of bestuurlijke procedure.

25 Meer over Just Culture in: Accessibility of investigation records form the aircraft accident at Bijlmermeer – a comparative legal analysis, J. Choi (IIASL) and prof. dr. S. Truxal, maart 2024, p. 45/46 en in Bijlage A.

26 Bronbescherming voor journalisten is geregeld in artikel 218a Wetboek van Strafvordering. Meer informatie over bronbescherming voor journalisten is te vinden op: [Bronbescherming | Nederlandse Vereniging van Journalisten \(nvj.nl\)](https://www.nvj.nl/).

27 Afdeling Rechtspraak RvS, 21 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2476, r.o. 8.7.

28 De website van het Nationaal Archief geeft meer informatie over het niet kunnen kopiëren van beperkt openbaar archief en de uitzondering daarop: [Inzage in beperkt openbaar archief | Nationaal Archief](https://www.na.nl/).

Hoe een balancing test uitgevoerd kan worden, is onder ICAO Bijlage 13 verder uitgewerkt in een Appendix²⁹ en een uitgebreide toelichting.³⁰ In Bijlage A van dit advies is de balancing test uitvoerig beschreven. Een meer gedetailleerde uitwerking is te vinden in het internationaal (rechts)vergelijkend onderzoek van het Instituut voor Lucht- en Ruimterecht.³¹

Wie voert de balancing test uit?

In ICAO Bijlage 13 en de toelichting daarop is geen speciale aandacht voor de situatie dat deze documenten zijn overgebracht naar een archiefdienst en niet meer in beheer zijn van de onderzoeksinstantie. Volgens de toelichting hoeft de onderzoeksinstantie echter niet per se zelf de balancing test uit te voeren, maar kan dit, door één of meerdere andere aangewezen instanties worden gedaan.³² Het is aan de aangesloten Staten om hier invulling aan te geven.

De minister van Infrastructuur en Waterstaat past inmiddels de balancing test toe bij het nemen van besluiten op concrete verzoeken tot raadpleging van het archief van de Raad voor de Luchtvaart.³³

Gezien alle verschillende en uiteenlopende belangen die een rol spelen, is het Adviescollege van oordeel dat deze balancing test niet door één organisatie uitgevoerd zou moeten worden, maar door een (permanente) commissie waarin de verschillende belangen geborgd zijn via een vertegenwoordiging vanuit betrokken organisaties. Het Adviescollege ziet hiervoor ruimte in ICAO Bijlage 13. Volgens de toelichting moet de organisatie die de balancing test uitvoert voldoende ervaring hebben op in ieder geval de terreinen van openbaarheid en luchtvaartveiligheid. Dat kan ook door voldoende deskundige inbreng te organiseren. Naar de stellige overtuiging van het Adviescollege kan een dergelijke commissie in belangrijke mate bijdragen aan voldoende draagvlak. Het is immers van groot belang dat het publiek uiteindelijk voldoende vertrouwen heeft in de besluitvorming.³⁴

Het Adviescollege meent dat de commissie die de balancing test uitvoert, dient te bestaan uit vijf personen, waarvan één wordt aangewezen door de minister van Infrastructuur en Waterstaat, één door de Onderzoeksraad voor Veiligheid, één door de algemene rijksarchivaris en één door het Adviescollege zelf. Deze commissie brengt

29 Appendix 2 bij ICAO Bijlage 13, Protection of accident and incident investigation records.

30 Doc 10053, Manual on Protection of Safety Information Part 1 – Protection of Accident and Incident Investigation Records, 2016.

31 Accessibility of investigation records form the aircraft accident at Bijlmermeer – a comparative legal analysis, J. Choi (IIASL) and prof. dr. S. Truxal, maart 2024, p. 23 e.v.

32 Doc 10053, Manual on Protection of Safety Information Part 1 – Protection of Accident and Incident Investigation Records, 2016, p. 3-4.

33 Kamerstukken II 2022/23, 22861, nr. 37.

34 Doc 10053, Manual on Protection of Safety Information Part 1 – Protection of Accident and Incident Investigation Records, 2016, p. 3-5.

na het uitvoeren van de balancing test advies uit aan degene die op grond van de wet verantwoordelijk is voor het te nemen besluit. Om verzoekers voldoende duidelijkheid te geven over het proces adviseert het Adviescollege om met een instellingsbesluit de werkwijze van de commissie vast te leggen. Een vijfde persoon in de commissie kan specifiek het belang van de slachtoffers vertegenwoordigen in de belangenafweging, bijvoorbeeld op advies van een (gemeentelijke of nationale) ombudsman. Dit vanwege de impact die rampen en crises op slachtoffers en nabestaanden kunnen hebben.

De commissie onder de Archiefwet 1995

Nadat documenten zijn overgebracht naar een archiefdienst, beslist in de regel de algemene rijksarchivaris of raadpleging van de archieven op verzoek mogelijk is. Hij weegt daarbij de belangen van de gestelde beperking af tegen het specifieke belang van een verzoeker. Enkel en alleen wanneer de documenten beperkt openbaar zijn met het oog op het belang van de Staat of zijn bondgenoten mag de algemene rijksarchivaris hierover niet zelf een besluit nemen. Nu het archief van de Raad van de Luchtvaart over de vliegramp in de Bijlmer op die grond beperkt openbaar is, zal een verzoek worden doorgestuurd naar de minister van Infrastructuur en Waterstaat. De minister moet vervolgens op het verzoek reageren met inachtneming van de wetgeving die van toepassing was vóór de overbrenging van het archief naar het Nationaal Archief. Hierbij betreft de minister dan – conform het voorstel van het Adviescollege – het advies van bovengenoemde commissie. Tegen de beslissing van de minister staat voor verzoeker vervolgens bezwaar en beroep open.

... en onder het wetsvoorstel voor een nieuwe Archiefwet

Op grond van het wetsvoorstel Archiefwet 20XX besluit de archiefvormer over de toegang tot documenten die vertrouwelijk zijn vanwege de eenheid van de Kroon, de veiligheid van de Staat en internationale betrekkingen. Dit wetsvoorstel behelst op dit moment dus geen verandering ten opzichte van de huidige praktijk. Ook in deze situatie zou de commissie dus ook een advies uitbrengen aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat, die vervolgens met inachtneming van het advies het besluit neemt.

In zijn advies over het ontwerp Adviesbesluit adviseert het Adviescollege echter het openbaarheidsregime van de Archiefwet te verbeteren door de algemene rijksarchivaris ook te laten besluiten over de toegang tot alle documenten die (na overbrenging) beperkt openbaar zijn, ook wanneer dit het belang van de Staat of zijn bondgenoten betreft.³⁵ Een dergelijke aanpassing bevordert onder meer eenduidige toepassing van de beperkingsgronden bij inzage. In dat geval adviseert de commissie de algemene rijksarchivaris en neemt die met inachtneming van het advies een besluit. Ook tegen dit besluit staat bezwaar en beroep open wanneer er sprake is van een verzoek.

Balancing test ten aanzien van bepaalde categorieën van documenten

De balancing test zou volgens het Adviescollege niet alleen door de commissie uitgevoerd moeten worden naar aanleiding van individuele verzoeken tot raadpleging van het archief. Het Adviescollege ziet ook een duidelijke rol voor de commissie weggelegd om ook

35 Wetgevingsadvies ACOI over het ontwerp Archiefbesluit 20XX, april 2024.

zonder een concreet verzoek nu al te onderzoeken of met toepassing van een balancing test de openbaarheid van het Bijlmerarchief vergroot kan worden voor bepaalde categorieën van documenten. Het Adviescollege vindt het juist voor de vliegcrash in de Bijlmer van groot maatschappelijk belang dat een dergelijk onderzoek wordt uitgevoerd.

Openbaarheid andere vliegcrashes

Daarnaast kan het Adviescollege zich in aanvulling hierop goed voorstellen dat over andere vergelijkbare vliegcrashes waarover het archief van de Raad voor de Luchtvaart informatie bevat nog publieke belangstelling bestaat. Het Adviescollege adviseert de voorgestelde commissie proactief te laten bekijken of categorieën van documenten geraadpleegd kunnen worden. Het Adviescollege denkt hierbij zelf aan in ieder geval de volgende vliegcrashes:

- De Tenerife-crash in 1977 (onderzoek niet door Raad uitgevoerd, beperkt aantal dossiers aanwezig in het archief van de Raad voor de Luchtvaart);
- Vliegcrash bij Zanderij, Suriname in 1989 (onderzoek niet door Raad uitgevoerd, beperkt aantal dossiers aanwezig in het archief);
- Farocrash in 1992 (onderzoek niet door Raad uitgevoerd, beperkt aantal dossiers aanwezig in het archief);
- De Hercules-crash in 1996;
- De Dakota-crash in 1996.

3.5 Investeer in de toegankelijkheid van het archief voor betrokkenen en onderzoekers

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft het archief van de Raad voor de Luchtvaart destijds zoals voorgeschreven overgedragen met een inventaris van het archief.

Een archiefinventaris is een gestructureerde beschrijving van de inhoud van een archief, om gebruikers onder meer inzicht te bieden in de documenten en de informatie die in het archief aanwezig zijn. Het is gebruikelijk om in een inventaris ook een toelichting te geven op de geschiedenis van de archiefvormer, evenals de inhoud en structuur van het archief, en de verzoeker verder op hoofdlijnen wegwijs te maken in het gebruik van het archief.

Inzicht verschaffen betekent meer dan louter het beschikbaar stellen van stukken. Een goede inventaris is essentieel omdat verzoekers zelf moeten kunnen achterhalen welke dossiers zij willen raadplegen door het opvragen van inventarisnummers; een archiefdienst begeleidt een verzoeker wel in praktische zin, maar zoekt niet zelf de relevante dossiers en informatie voor een onderzoeker bij elkaar.³⁶

³⁶ Dit is een groot verschil met de situatie voor overbrenging naar een archiefdienst. Onder de Woo zoekt een overheidsorgaan immers zelf de informatie bij elkaar die over het onderwerp gaat waarover een verzoeker informatie wil. Een verzoeker heeft in die situatie weinig of geen inzicht in de documenten die bij een overheidsorgaan aanwezig zijn.

Een aantal omschrijvingen in de huidige inventaris van het archief van de Raad voor de Luchtvaart maakt echter niet altijd duidelijk welke stukken hier nu precies in zitten. Mede hierdoor is het vaak ook moeilijk te begrijpen waarom de stukken beperkt openbaar zijn.


In inventarisnummer 2050 "Stukken inzake de onderhoudsgeschiedenis van de 4X-AXG, alsmede een onderhoudsboek van een Boeing 747" is bijvoorbeeld niet vermeld dat in dit dossier ook een algemeen overzichtsproces-verbaal zit met getuigenverklaringen, wat een reden is om de openbaarheid te beperken.

Een tweede voorbeeld is inventarisnummer 2037: registers van verschillende series correspondentie van zowel het Bureau Vooronderzoek als de Raad voor de Luchtvaart. Dit zijn lijsten van binnengekomen en uitgaande brieven en faxen gedurende het onderzoek. De daadwerkelijke documenten zijn echter in andere dossiers opgenomen. De ICAO Bijlage beschermt misschien de daadwerkelijke documenten, maar zeker niet de index waarin alleen wordt verwezen naar de daadwerkelijke vindplaats. Wanneer onderzoekers zelf het register kunnen raadplegen, is het voor hen ook mogelijk gericht aan te geven welke brieven zij willen raadplegen. Alleen die brieven hoeven dan beoordeeld te worden, in plaats van alle correspondentie.

In het eerdergenoemde inventarisnummer 2092 zouden volgens de inventaris stukken zitten inzake de stand van de motoren. Op basis van de beschrijving en de beschrijvingen van volgende inventarisnummers in de inventaris zou je vooral technische rapporten verwachten over de stand van de motoren. Het betreft echter vooral een auteursrechtenkwesitie met betrekking tot het gebruik van foto's in een onderzoeksrapport. Het is voor een groot deel de briefwisseling tussen de desbetreffende fotograaf en de Raad voor de Luchtvaart.

Tot slot noemt het Adviescollege nog de wijze waarop in de inventaris wordt verwezen naar binnengekomen rapporten. In de inventarisnummers 2051 t/m 2054 worden deze weliswaar genoemd, maar is vaak niet duidelijk welke rapporten het zijn. Inventarisnummer 2051 verwijst bijvoorbeeld alleen naar binnengekomen rapporten 4 – 24. Door in de inventaris de titels van de afzonderlijke rapporten wel op te nemen, wordt in ieder geval inzichtelijk welke rapporten de Raad voor de Luchtvaart en het Bureau Vooronderzoek hebben gebruikt. De rapporten hebben titels als "Geluidsanalyse van de ATC audio tape", "DFDR data read out", "Eerste analyse vlucht 1862", etc. Dergelijke informatie kan in de inventaris worden opgenomen.

Een recente studie van I&O Research in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) laat zien dat slachtoffers en nabestaanden onder meer een sterke behoefte hebben aan hereniging en contact met dierbaren, behoefte aan erkenning en aandacht voor hun situatie en een behoefte aan informatie. Deze behoeftes veranderen na verloop van tijd. Zo willen slachtoffers en nabestaanden in de acute fase net na de gebeurtenis vooral informatie over de ernst en oorzaken.



Later in de tijd kan deze behoefte aan informatie meer gaan over waarheidsvinding en beantwoording van vragen over verantwoordelijkheid.³⁷ Archieven spelen daarnaast volgens het Adviescollege ook een belangrijke rol bij de zoektocht van burgers naar hun historische identiteit.

Naast een verbetering van de huidige inventaris, pleit het Adviescollege daarom voor het maken van een onderzoeksgids (nadere toegang), waarin door deskundigen in kaart wordt gebracht waar zich documenten bevinden over de vliegcrash in de Bijlmer (Nationaal Archief, Stadsarchief Amsterdam, etc.) en in welke archieven dat dan is (archief Raad voor de Luchtvaart, Parlementaire Enquêtecommissie, specifieke archieven bij stadsarchief Amsterdam). Het biedt daarnaast ruimte voor verwijzing naar andere bronnen voor informatie over de ramp. De onderzoeksgids kan inzicht geven in de categorieën van documenten die bewaard zijn gebleven en hulp bieden bij het doen van een verzoek om de stukken te mogen raadplegen. Een vaste fysieke plek kan daarbij behulpzaam zijn als ontmoetingsplek en startpunt om burgers te helpen met vragen op weg in hun zoektocht naar antwoorden. Het Adviescollege adviseert de minister van Infrastructuur en Waterstaat dan ook in een dergelijk project te investeren en dit tot stand te doen komen met behulp van relevante partners uit de archief-, onderzoeks- en museale wereld en met betrokkenheid van de bewoners en nabestaanden.

³⁷ lenO research in opdracht van het WODC, Behoeften slachtoffers grootschalige incidenten, rapportnummer 2023/227, 20 december 2023, p. 5, 11/12

'In januari 2017 werden een aantal stukken overheidsarchivalia over de Bijlmerramp openbaar gemaakt. De Rijksluchtvaartdienst heeft de meeste stukken echter voor 70 jaar achter slot en grendel laten zetten. Op z'n vroegst worden ze openbaar in 2062.'

Rampvlucht, KRO/NCRV



Bijlage A: Toelichting en onderbouwing

Inleiding	2
1 De Raad voor de Luchtvaart en het Bureau Vooronderzoek	3
2 Het archief van het onderzoek naar de vliegcrash in de Bijlmer	5
3 Tijdelijke openbaarheid van het archief	6
4 Toelichting uitkomsten (archief-)onderzoek	9
5 Het Verdrag, Bijlage 13 en Europese Verordeningen	13
6 De Archiefwet en hoe maken we delen van het Bijlmerarchief openbaar	23
7 Categorieën van documenten opgesteld of verzameld tijdens een onderzoek	27

Inleiding

In het advies Geen afgesloten hoofdstuk is aan de hand van archiefonderzoek en voorbeelden toegelicht welke mogelijkheden er zijn om de openbaarheid en toegankelijkheid van het archief over de Bijmervliegramp te vergroten. In deze toelichting wordt aan de hand van de resultaten van het eigen bureauonderzoek en het internationaal (rechts)vergelijkend onderzoek nader ingegaan op het waarom en hoe.

In hoofdstuk 1 is kort de geschiedenis van de Raad voor de Luchtvaart en het Bureau Vooronderzoek Ongevallen en Incidenten omschreven. In hoofdstuk 2 is vervolgens een korte beschrijving opgenomen van het archief van de Raad en het Bureau Vooronderzoek over het onderzoek naar de oorzaak van de vliegramp in de Bijlmer.

In hoofdstuk 3 is een tijdlijn opgenomen vanuit het perspectief van openbaarheid van het Bijlmerarchief. Het eindpunt van dat hoofdstuk, een nieuw besluit beperkingen openbaarheid, is voor het Adviescollege de beginsituatie geweest om de mogelijkheden te onderzoeken voor meer openbaarheid en toegankelijkheid.

In hoofdstuk 4 zijn de mogelijkheden die met name ICAO Bijlage 13 biedt uitgewerkt in samenhang met de Europese Verordening 996/2010.

In hoofdstuk 5 is uiteengezet op welke wijze het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat onder de Archiefwet 1995 het vergroten van de openbaarheid en toegankelijkheid mogelijk kan maken.

Hoofdstuk 6 beschrijft de uitwerking van het advies in relatie tot de Archiefwet.

Tot slot is in hoofdstuk 7 een overzicht opgenomen van documenten die vallen onder de reikwijdte van Standaard 5.12 ICAO Bijlage 13.

1 De Raad voor de Luchtvaart en het Bureau Vooronderzoek

De Raad voor de Luchtvaart deed als onafhankelijk orgaan van het ministerie van Verkeer en Waterstaat van 1937 tot 1999 onderzoek naar voorvallen (rampen, ongevallen en incidenten waaruit lessen konden worden getrokken) in de luchtvaart.¹ De leden van de Raad werden gekozen vanwege hun deskundigheid op verschillende relevante gebieden in de luchtvaart.² De voorzitter moest een universitaire graad bezitten in de rechtswetenschap.³

Op grond van de Luchtvaartrampenwet (1936) bestond het onderzoek uit een vooronderzoek door de Vooronderzoeker en eventueel een nader onderzoek door de Raad voor de Luchtvaart. De Vooronderzoeker werd benoemd door de minister van Verkeer en Waterstaat en ondersteund door een ambtelijk Bureau Vooronderzoek.⁴ De Vooronderzoeker en de medewerkers van het Bureau Vooronderzoek werkten in opdracht van de Raad voor de Luchtvaart, maar vielen functioneel onder de Rijksluchtvaartdienst, onderdeel van de DG Luchtvaart.

Het onderzoek naar de vliegramp in de Bijlmer op 4 oktober 1992 is uitgevoerd conform de destijds geldende Luchtvaartrampenwet, maar ook al in de geest van de nieuwe Luchtvaartongevallenwet die per januari 1993 in werking zou treden. De Luchtvaartrampenwet was inmiddels namelijk sterk verouderd en week op onderdelen af van de destijds geldende versie van het Verdrag van Chicago. Beide Kamers hadden op dat moment al eerder ingestemd met de nieuwe Luchtvaartongevallenwet.

Doel van het vooronderzoek door de Vooronderzoeker was het "verzamelen en ordenen van de nodige gegevens en het analyseren daarvan ten behoeve van het onderzoek van de Raad."⁵ Doel van het opvolgende onderzoek van de Raad was "het vaststellen van de oorzaak (...) van een ongeval of van een incident."⁶

1 Artikel 1 Luchtvaartrampenwet en artikel 2 Luchtvaartongevallenwet.

2 Artikel 2 en 3 Luchtvaartrampenwet en artikel 2 Luchtvaartongevallenwet.

3 Artikel 5 Luchtvaartrampenwet en artikel 2 Luchtvaartongevallenwet.

4 Artikelen 6 e.v. Luchtvaartrampenwet en artikel 4 Luchtvaartongevallenwet. Voor de uitvoering van het onderzoek onder leiding van de Vooronderzoeker werd in de loop der tijd een ambtelijk bureau ingesteld, het Bureau Vooronderzoek Ongevallen (BVO). Onder de Luchtvaartongevallenwet (1993) wijzigde de naam in Bureau Vooronderzoek Ongevallen en Incidenten (BVOI).

5 Artikel 15, eerste lid, Luchtvaartongevallenwet.

6 Artikel 10 Luchtvaartongevallenwet.

Eindrapporten van onderzoeken naar luchtvaartongevallen zijn altijd openbaar. In dit openbare eindrapport doet de Raad een uitspraak over de (vermoedelijke) oorzaak van het ongeval en de omstandigheden waaronder het heeft plaatsgevonden.

Het eindrapport bevat:

- Een analyse van de toedracht van het ongeval en de gegevens waarop deze analyse berust;
- Conclusies en vaststelling van de (vermoedelijke) oorzaak; en
- Indien mogelijk: aanbevelingen om de veiligheid van de luchtvaart te verbeteren.

Niet alle informatie mag de Raad in het eindrapport opnemen. Zo wordt informatie niet opgenomen indien het belang van publicatie van de specifieke informatie niet opweegt tegen het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.⁷

⁷ Artikel 27 Luchtvaartongevallenwet.

2 Het archief van het onderzoek naar de vliegramp in de Bijlmer

Het archief van de Raad en het Bureau Vooronderzoek Ongevallen en Incidenten heeft hoofdzakelijk betrekking op onderzoeken naar luchtvaartongevallen in de periode 1924 t/m 1998.⁸ De dossiers die betrekking hebben op de vliegramp in de Bijlmer zijn in de inventaris opgenomen onder de nummers 2032 t/m 2112. Het audiovisuele materiaal (geluids- en videobanden) is opgenomen onder de nummers 2944-2953. Zie hieronder een voorbeeld van de eerste dossiers zoals deze zijn opgenomen in de inventaris.

2032-2112	Stukken betreffende het ongeval met de 4X-AXG Boeing 747 op 4 oktober 1992 te Amsterdam (Bijlmerramp) 1992-1998 Met foto's. Voor audiovisueel materiaal zie inventarisnummers 2944-2947, 2948-2953	40 omslagen, 30 pakken en 6 delen
2032	1: Eindrapport van de Raad voor de Luchtvaart 1994, 1 omslag Openbaarheid beperkt tot 01-01-2070	
2033	2: Eindrapport van het vooronderzoek 1993, 1 pak Openbaarheid beperkt tot 01-01-2069	
2034	3: Appendices van het eindrapport van het vooronderzoek 1993, 1 pak Openbaarheid beperkt tot 01-01-2069	
2035	4: Onderzoeksrapport van El Al inzake het ongeval z.j. Openbaarheid beperkt tot 01-01-2069	
2036	5: Eindrapport over (reacties op) de aanbevelingen voortkomend uit het eindrapport van de Raad z.j., 1 omslag Openbaarheid beperkt tot 01-01-2071	
2037	6: Registers van verschillende series correspondentie van zowel het BVOI als de RvdL z.j., 1 omslag Openbaarheid beperkt tot 01-01-2074	

Veel dossiers die betrekking hebben op de vliegramp in de Bijlmer zijn (inmiddels) beperkt openbaar vanwege het belang van de Staat of zijn bondgenoten. Deze openbaarheidsbeperking vervalt na 75 jaar, waarna alle stukken openbaar worden. De dossiers over de Bijlmerramp zullen daarmee in de periode 2068 t/m 2074 voor een ieder van rechtswege openbaar worden.

Niet alle dossiers die betrekking hebben op de vliegramp in de Bijlmer zijn beperkt openbaar. De dossiers 2069 t/m 2075 (mediaoverzicht) zijn allen openbaar en bevatten voornamelijk (kranten-) artikelen. Ook een aantal geluids- en videobanden zijn openbaar, zoals een televisie-uitzending van Nova en een radio-uitzending van Radio 1.

⁸ Nationaal Archief, Den Haag, Raad voor de Luchtvaart / Bureau Vooronderzoek Ongevallen en Incidenten, nummer toegang 2.16.107. Online te raadplegen op de website van het Nationaal Archief.

3 Tijdelijk openbaarheid van het archief

Openbaarheid bij de Raad voor de Luchtvaart (1992 – 2010)

Al vanaf het moment dat het onderzoek op 4 oktober 1992 is gestart, heeft het Bureau Vooronderzoek en de Raad voor de Luchtvaart verzoeken op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) ontvangen. Zoals eerder opgemerkt hebben journalisten op grond van de Wob informatie ontvangen. Het is echter ook informatie geweigerd met een beroep op het Verdrag van Chicago en ICAO Bijlage 13.

Openbaarheid bij het Nationaal Archief (2010 – 2015)

Dit regime bleef van toepassing tot het moment waarop het archief van de Raad voor de Luchtvaart en het Bureau Vooronderzoek is overgebracht naar het Nationaal Archief. Het moment van overbrenging markeert namelijk een overgang in openbaarheidsregimes.

Voor overbrenging geldt dat de documenten formeel-juridisch en vaak ook praktisch nog bij de archiefvormer (in dit geval de Raad en het Bureau) berusten. Een externe verzoeker heeft geen inzicht in de aanwezige documenten, maar kan wel informatie opvragen. De archiefvormer gaat vervolgens de gevraagde informatie zoeken en bepaalt aan de hand van de geldende regels voor openbaarheid welke informatie openbaar kan en welke niet.

Wanneer de documenten zijn overgebracht naar een archiefbewaarplaats, kan de onderzoeker in principe wél zelf zoeken aan de hand van een inventaris van het archief. In de inventaris is onder meer een beschrijving van het archief opgenomen en aangegeven welke documenten openbaar zijn en welke niet en wanneer die termijn eindigt.⁹ Op basis daarvan kan de verzoeker bepalen welke inventarisnummers hij wil inzien en daar dan gericht om verzoeken. De archiefvormer is zelf verantwoordelijk voor het opstellen van de inventaris conform de gestelde eisen; het Nationaal Archief beoordeelt vervolgens de inventaris.¹⁰

9 In hoofdstuk 2 is het deel van de inventaris van het archief van de Raad voor de Luchtvaart opgenomen met de beschrijvingen van het archief. [De complete archiefinventaris is te vinden op de website van het Nationaal Archief.](#)

10 Artikel 3 Archiefwet 1995 verplicht om overheidsorganen om hun archieven in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen en te bewaren. In het Archiefbesluit 1995 en de Archiefregeling is dit nader uitgewerkt. [Het normenblad](#) archiefinventaris van het Nationaal Archief beschrijft de specificaties van een archiefinventaris zoals deze wordt opgeleverd als toegang op een archief dat voor blijvende bewaring in aanmerking komt.

De openbaarheidsbeperkingen die op archieven rusten, worden bij overbrenging in een besluit vastgelegd. De Archiefwet 1995 kent drie gronden waarop de openbaarheid beperkt kan worden, namelijk:

- De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
- Het belang van de Staat of zijn bondgenoten; of
- Onevenredige benadeling van een ander belang.¹¹

Ook kan de openbaarheid slechts voor een bepaalde termijn beperkt worden: uiteindelijk worden alle overgebrachte documenten naar een archiefbewaarplaats openbaar. Belangrijk is ook om te beseffen dat de documenten gedurende deze periode nooit **niet** openbaar zijn, maar (slechts) beperkt openbaar. In bepaalde situaties en onder omstandigheden is het in de regel mogelijk de documenten wel te raadplegen. De nieuwe Archiefwet regelt dat archiefdiensten zo nodig afzonderlijke documenten uit een beperkt openbare dossier kan lichten en informatie kan lakken of afschermen voorafgaand aan de inzage.¹²

Bij de overbrenging van het archief van de Raad voor de Luchtvaart en het Bureau Vooronderzoek in 2010 was de openbaarheid in eerste instantie beperkt op grond van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. In dat geval is raadpleging van de documenten onder voorwaarden wel mogelijk en beslist de algemene rijksarchivaris op een inzageverzoek.¹³ Zo kunnen de documenten bijvoorbeeld alleen in de studiezaal van het Nationaal Archief bekeken worden en is het niet mogelijk om foto's of scans van de beperkt openbare archiefstukken te maken.

Herbeoordeling van de openbaarheidsbeperking (2015 – 2022)

Na een aantal jaren bleek dat bij overbrenging van het archief naar het Nationaal Archief door de toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat geen rekening was gehouden met internationale afspraken op grond van het Verdrag van Chicago en de bijbehorende ICAO Bijlage 13. In Bijlage 13 wordt namelijk openbaarmaking van een aantal categorieën van documenten voorbehouden aan de instantie die de ramp heeft onderzocht en/of een rechterlijke instantie.¹⁴ In deze situatie was het mogelijk om dossiers te raadplegen die op grond van het Verdrag van Chicago toch niet geraadpleegd mochten worden.¹⁵ Het bleek niet eenvoudig om voor de ontstane situatie snel een oplossing te vinden. Hierop heeft het toenmalige ministerie van Infrastructuur en Milieu (nu: Waterstaat) met het Nationaal Archief afgesproken verzoeken tot

¹¹ Artikel 15, eerste lid, Archiefwet 1995.

¹² Artikel 8.4 van de nieuwe Archiefwet.

¹³ Voor archieven met bijzondere en/of gevoelige persoonsgegevens is raadpleging onder voorwaarden bijvoorbeeld mogelijk onder meer voor wetenschappelijk of historisch onderzoek. [Zie voor meer informatie de website van het Nationaal Archief.](#)

¹⁴ Zie hoofdstuk 6 voor een overzicht van categorieën van documenten die onder Standaard 5.12 ICAO Bijlage 13 vallen.

¹⁵ Rechtbank Zeeland-West-Brabant, 2 oktober 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:4421

raadpleging van het archief in afwachting van een definitief besluit zoveel mogelijk conform het Verdrag en ICAO Bijlage 13 te behandelen.

Openbaarheid bij het Nationaal Archief (2022 – nu)

Omdat het op voorhand niet duidelijk was op welke wijze de openbaarheidsbeperkingen op grond van het Verdrag en Bijlage 13 zouden uitpakken voor de documenten in het archief, werd besloten om het gehele archief opnieuw te beoordelen.¹⁶ Het ministerie van Infrastructuur en Milieu (thans het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat) heeft in samenwerking met het Nationaal Archief per dossier bepaald of een beperking op grond van het Verdrag en ICAO Bijlage 13 van toepassing is. De uitkomsten van deze herbeoordeling heeft in oktober 2022 geresulteerd in een nieuw besluit waarin de openbaarheid voor een belangrijk deel het archief wordt beperkt.¹⁷ Ook is de inventaris waar nodig aangevuld en aangepast. Met betrekking tot het archief van de Bijlmervliegramp geldt dat op grond van dit besluit bijna alle dossiers nu beperkt openbaar zijn vanwege het belang van de Staat of zijn bondgenoten.

Omdat deze onderzoeksdossiers beperkt openbaar zijn vanwege het belang van de Staat of zijn bondgenoten, mag het Nationaal Archief niet zelf een beslissing nemen op een verzoek tot inzage. Volgens de Archiefwet 1995 moet een verzoek om inzage bij deze beperkingsgrond namelijk worden beoordeeld door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat volgens de regels die zouden hebben gegolden als de documenten niet naar een archiefbewaarplaats waren overgebracht.¹⁸ Ook in het voorstel van een nieuwe Archiefwet blijft deze werkwijze in stand.¹⁹ De situatie is daarmee dus veranderd ten opzichte van de periode van vijf jaar na de overbrenging, waarin een openbaarheidsbeperking gold vanwege de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

Als gevolg hiervan vindt een belangenafweging niet langer plaats aan de hand van een generieke openbaarheidsbeperking, maar moet elk document apart beoordeeld moeten worden, net als het geval is onder de Woo (en zijn voorganger de Wob).

Voor zover de documenten onder de reikwijdte van Standaard 5.12 ICAO Bijlage 13 vallen, is er de mogelijkheid om met behulp van de balancing test te bepalen of openbaarmaking van het desbetreffende document toch mogelijk is.

16 Met uitzondering van de documenten die 75 jaar of ouder waren. De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu heeft in 2017 een zogenaamde 'difference' (uitzondering) gemaakt bij Bijlage 13, waardoor de openbaarheid van archieven van onderzoek naar luchtvaartongevallen niet langer dan 75 jaar beperkt is.

17 *Stcrt.* 2022, 27097 (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 2.16.105).

18 Artikel 15, zevende lid, Archiefwet 1995.

19 Artikel 8.3, vijfde lid, Voorstel van wet Archiefwet 20XX.

4 Toelichting uitkomsten (archief-)onderzoek

Om inzicht te krijgen in de mogelijkheden om de openbaarheid en toegankelijkheid te vergroten, heeft het Adviescollege een uitgebreid archiefonderzoek uitgevoerd. Hierbij is uiteindelijk het complete archief bekeken, dat bestaat uit 81 dossiers, vier audio- en zes video-opnamen.

Daarnaast is (ter vergelijking) gekeken in relevante stukken uit het archief van de Parlementaire Enquêtecommissie vliegtuigcrash Bijlmermeer²⁰ en het particuliere archief van de heer Van Gijzel.²¹

Een internationaal (rechts) vergelijkend onderzoek heeft niet alleen inzicht verschaft in de werking van het Verdrag van Chicago en dan met name ICAO Bijlage 13, maar ook antwoord gegeven op de vraag hoe verzoeken om inzage in het buitenland worden afgehandeld.²² Tot slot heeft het Adviescollege met de belangrijkste bij de ramp betrokken partijen gesproken, om inzicht te krijgen in de diverse belangen die gediend zijn met toegang tot de informatie in het archief.

Het algemene beeld dat naar voren komt, is het volgende. Archiefonderzoek laat zien dat, kort gezegd, het archief van de Raad voor de Luchtvaart ook informatie bevat die niet onder de reikwijdte van het verdrag valt en direct openbaar zou kunnen worden.

Het Verdrag van Chicago en ICAO Bijlage 13 beogen een zo veilig mogelijke werkomgeving te realiseren waarin betrokkenen zich zo vrij mogelijk voelen om ook na een vliegtuigcrash informatie te delen met de onderzoeksinstantie, bijvoorbeeld ten behoeve van het onderzoek naar een vliegtuigcrash, zonder te hoeven vrezen voor strafrechtelijke vervolging of civiele aansprakelijkheid. Dit is mede van belang vanwege het internationale karakter van de luchtvaart: de wijze waarop een onderzoek naar een vliegtuigcrash wordt uitgevoerd is in Nederland hetzelfde als in Brazilië, Afghanistan, Japan of Sierra Leone.²³

20 Nationaal Archief, Den Haag, Parlementaire Enquêtecommissie Vliegtuigcrash Bijlmermeer (ECB), 1999 Enquêtecommissie Vliegtuigcrash Bijlmermeer, nummer toegang 2.02.39.

21 Nationaal Archief, Den Haag, Rob van Gijzel – Bijlmercrasharchieff R. van Gijzel, nummer toegang 2.21.468.

22 Accessibility of investigation records from the aircraft accident at Bijlmermeer – a comparative legal analysis, J. Choi (IIASL) and prof. dr. S. Truxal (IIASL), Leiden, maart 2024.

23 Op dit moment hebben 193 landen het internationale luchtvaartverdrag (het Verdrag van Chicago) ondertekent. Volgens de Verenigde Naties zijn er 196 internationaal erkende onafhankelijke staten.

Het enkele doel van een onderzoek naar de oorzaak van een vliegcrash is het voorkomen van (toekomstige) vliegcrashes. Om die reden is een eindrapport altijd openbaar en verplicht ICAO Bijlage 13 via een standaard proces tot het opnemen van alle informatie die relevant is voor dat doel. De eindrapporten worden inmiddels opgenomen in een openbare database.²⁴

Daarnaast laat het internationaal vergelijkend onderzoek zien dat niet alle landen op dezelfde manier de ICAO Bijlage 13 uitvoeren. Zo hechten rechters in de Verenigde Staten meer gewicht aan transparantie en openbaarheid en wordt daar in vergelijking met andere landen meer informatie openbaar gemaakt. ICAO Bijlage 13 laat hiervoor – binnen zeker marges – ruimte aan de Lidstaten. Om te garanderen dat binnen de Europese Unie onderzoeken naar de oorzaak van een vliegcrash op eenzelfde wijze worden uitgevoerd, is sinds 2010 een Europese Verordening van kracht.²⁵ Hierin is een keuze gemaakt voor een enigszins strikte implementatie van ICAO Bijlage 13, waar ook Nederland aan gebonden is.²⁶ Maar ook met in achtname van deze Verordening zijn er mogelijkheden om de openbaarheid en toegankelijkheid te vergroten.

Het belang van luchtvaartveiligheid is één van de belangen die geborgd is in de regelgeving rond de (beperking op de) toegang tot het archief van de Raad voor de Luchtvaart. Dit kwam duidelijk naar voren in de gesprekken die het Adviescollege voerde met luchtvaardeskundigen en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Als mensen in een vliegtuig stappen, moeten zij erop kunnen vertrouwen dat ze er aan het einde van de vlucht ook weer veilig uitkomen, en dat de luchtvaartmaatschappij hun veiligheid boven alles stelt. Deze gesprekken heeft het Adviescollege ook benut om zich beter te laten informeren over de werking van het luchtvaartverdrag en de wijze waarop een onderzoek naar een vliegcrash wordt uitgevoerd.


De VNV onderschrijft de internationale afspraken opgenomen in ICAO annex 13 en de nationale afspraken vastgelegd in de rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid. Deze afspraken zijn bedoeld om de oorzaak van een voorval te achterhalen en hiervan te leren zodat de luchtvaartveiligheid op korte en lange termijn wordt verbeterd.

Piloten werken maximaal transparant – alles wat zij zeggen en doen wordt immers gevolgd en vastgelegd. Het delen van deze data gebeurt op basis van vertrouwen en Just Culture. Just Culture in de luchtvaart is gericht op het creëren van een omgeving waarin openheid en verantwoordelijkheid worden aangemoedigd, zonder dat individuen worden gestraft voor eerlijke fouten of meldingen van voorvallen. Het doel is om een cultuur te bevorderen waarin medewerkers zich vrij voelen om fouten te melden,

24 [E-library of Final Reports \(icao.int\)](https://www.icao.int/e-library/final-reports/).

25 Verordening (EU) nr. 996/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2010 inzake onderzoek en preventie van ongevallen en incidenten in de burgerluchtvaart en houdende intrekking van Richtlijn 94/56/EG.

26 Accessibility of investigation records from the aircraft accident at Bijlmermeer – a comparative legal analysis, J. Choi (IIASL) and prof. dr. S. Truxal (IIASL), maart 2024, p. 47/48.



zodat lessen kunnen worden geleerd en herhaling van fouten kan worden voorkomen, zonder dat zij bang hoeven te zijn voor negatieve consequenties zoals disciplinaire maatregelen. Het ongefilterd openbaar maken van informatie van luchtvaartongevallen staat haaks op het concept van Just Culture. Het openbaar maken van deze (bron)data kan leiden tot onduidelijkheid en verkeerde interpretaties, zo stelt de VNV.

De precedentwerking van het openbaar maken van informatie kan volgens de VNV grote gevolgen hebben voor andere luchtvaartonderzoeken. De rapporten van de daarvoor bevoegde en competente instanties, zoals het OVV, bieden de noodzakelijke openbaarheid tot relevante onderdelen. Het openbaar maken van alle informatie is niet alleen voor de privacy en veiligheid van de betrokkenen ongewenst, maar zal ook een averechtse werking hebben op de nationale en internationale luchtvaartveiligheid, vanwege angst voor represailles, beperking van transparantie, vertrouwensverlies en gemiste veiligheidskwesties.

De onderzoeksinstantie, zoals de OVV, publiceert naar aanleiding van een voorval een eindrapport waarin alle relevante onderdelen die van belang zijn voor het onderzoek zijn opgenomen. Daarmee wordt naar de mening van de VNV de noodzakelijke transparantie over de oorzaken van het voorval publiek geborgd én tegelijkertijd de voorwaarden van een Just Culture in de luchtvaart beschermd.

De bewoners van de Bijlmermeer hebben in gesprekken met het Adviescollege vooral aandacht gevraagd voor het belang dat zij eraan hechten om antwoord te krijgen op voor hen nog onbeantwoorde vragen, zoals de exacte lading van het vliegtuig. Al is de ramp inmiddels dertig jaar geleden, zij hebben nog dagelijks te maken met de gevolgen ervan, en hebben het boek nog altijd niet kunnen sluiten. De huidige geslotenheid en de wijze waarop er met hen is omgegaan na de ramp, ervaren zij als traumatisch. Gelaagd trauma noemt men dit: na het trauma van de ramp, volgt het trauma van de nasleep. „De wijze waarop de overheid is omgesprongen met de mensen in de Bijlmermeer door geen antwoord te geven op de vele vragen, heeft ons vertrouwen in de overheid echt geschaad”, zo vertelde een van de bewoners. „Ik kan niet vaak genoeg benadrukken hoe belangrijk het is dat dat vertrouwen weer hersteld wordt.” En, zoals een andere bewoner dit verwoordde: "Waarom toch die geheimzinnigheid? Burgers hebben toch het recht om dat te weten, zeker als hun gezondheid op het spel staat? Waarom moet dat zolang geheim blijven?"

Journalisten en wetenschappers hebben vooral benadrukt dat zij aan de hand van de stukken zelf moeten kunnen nagaan wat er is gebeurd, om zo hun controlerende rol in de samenleving te kunnen vervullen. Informatie uit het archief laat zien wat de overheid heeft gedaan en geeft inzicht in de redenen daarvoor. Informatie die onmisbaar is om verantwoording af te kunnen leggen. Journalisten willen daarvoor niet afhankelijk zijn van de interpretatie van de informatie door anderen, van de verhalen die zij verteld krijgen. Zij willen de informatie zelf tot zich kunnen nemen, kunnen beoordelen of het klopt wat er gezegd wordt, of de foto's en documenten in het archief hetzelfde verhaal vertellen. Journalisten zijn een drijvende kracht om de maatschappij te informeren, overheid en bedrijven te controleren en bepaalde gebeurtenissen te blijven volgen.²⁷ In verband met de bijzondere functie van de media is aan journalisten qua uitingsvrijheid en informatiegaring dan ook meer toegestaan dan aan willekeurige individuen.²⁸

27 Zo blijven journalisten bijvoorbeeld aandacht vragen voor de vermissing van MH-370 en heeft de berichtgeving van journalisten over vlucht MH-17 een belangrijke rol gespeeld om het publiek te informeren.

28 Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens heeft deze bijzondere positie in uitspraken telkens bevestigd; zie bijvoorbeeld recentelijk EHRM, 15 maart 2022, ECLI:EU:C:2022:190.

5 Het Verdrag, Bijlage 13 en Europese Verordeningen

Inleiding

Op 7 december 1944 is het "Verdrag inzake de burgerluchtvaart" ook wel bekend als het Verdrag van Chicago getekend. Nederland heeft het Verdrag op 26 maart 1947 geratificeerd. Het Verdrag was noodzakelijk om de groeiende internationale burgerluchtvaart in goede banen te leiden. Het erkent bijvoorbeeld de soevereiniteit van de Lidstaten over de luchtruimte boven zijn grondgebied, het recht van elk Lidstaat om – onder de voorwaarden van het Verdrag – het luchtruim van andere Lidstaten binnen te mogen vliegen, en het vaststellen van luchtverkeersregels. Deze uitgangspunten zijn sinds 1944 steeds verder uitgewerkt in – op dit moment – negentien Bijlagen. De Bijlagen bevatten technische voorschriften, organisatorische maatregelen, procedurevoorschriften of eisen aan luchtvaartpersoneel.²⁹ Vooral de Bijlagen worden met enige regelmaat aangepast.

Verder is het goed hier te vermelden dat alle EU-lidstaten verdragsluitende partijen zijn bij het Verdrag van Chicago en leden van de ICAO, terwijl de Unie de status van waarnemer heeft in bepaalde organen van de ICAO. Zes lidstaten zijn vertegenwoordigd in de ICAO-Raad.³⁰

Onderzoek naar ongevallen

Het Verdrag van Chicago verplicht de Staat waar een ongeval zich voordoet om een onderzoek in te stellen.³¹ De onderzoekende Staat dient zich zoveel mogelijk te houden aan de door ICAO aanbevolen procedures. Deze procedures worden nader beschreven in ICAO Bijlage 13.³²

29 Accessibility of investigation records from the aircraft accident at Bijlmermeer – a comparative legal analysis, J. Choi (IIASL) and prof. dr. S. Truxal (IIASL), maart 2024, p. 13.

30 Zie bijvoorbeeld Besluit (EU) 2024/874 van de Raad van 11 maart 2024 betreffende het namens de Europese Unie op de 231e bijeenkomst van de Raad van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) in te nemen standpunt over het amendement van bijlage 13 bij het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart, overweging (2).

31 Artikel 26 Verdrag van Chicago.

32 Annex 13 to the Convention on International Civil Aviation, Aircraft Accident and Incident Investigation, 12e editie, juli 2020.

ICAO Bijlage 13 bevat internationale Standaarden en Aanbevolen Richtlijnen voor het onderzoeken van vliegtuigongevallen en -incidenten. Ze geeft regels over bijvoorbeeld de mate van onafhankelijkheid van de onderzoeksinstantie, de rolverdeling tussen verschillende betrokken Staten³³, en de wijze waarop het onderzoek uitgevoerd moet worden.

Het doel van onderzoek is het achterhalen van de oorzaak van een vliegcrash door middel van een feitenonderzoek en dus niet het aanwijzen van een schuldige.³⁴ Andere instanties, zoals het Openbaar Ministerie, kunnen nog steeds hun eigen (losstaande) onderzoek starten.

Een belangrijke rol binnen het onderzoek naar ongevallen is de Just Culture binnen de luchtvaart. Een Just Culture is een vorm van een veiligheidscultuur waarbij vertrouwen en leren centraal staan. Vertrouwen is hierbij een belangrijke voorwaarde, terwijl het veroordelen en straffen (tot op zekere hoogte) geen rol speelt. En hierdoor is (collectief) leren het gevolg.³⁵ Een Just Culture is een cultuur van vertrouwen waarin medewerkers zich vrij voelen om open te praten over begrippen als onveiligheid en feilbaarheid. Er wordt op een rechtvaardige manier omgegaan met mensen die betrokken zijn bij ongewenste uitkomsten en tegelijkertijd is duidelijk waar de grens ligt tussen acceptabel en onacceptabel gedrag. Een cultuur van openheid en samenwerking biedt ruimte voor verbetering van veiligheid.³⁶ Een Just Culture is dan ook niet hetzelfde als een no-blame culture. Mensen en organisaties worden wel degelijk aangesproken op grove nalatigheid of crimineel gedrag. Maar fouten of afwijkingen die voortkomen uit goede trouw, worden met elkaar besproken en geanalyseerd, zodat een structureel lerende en zich constant verbeterende organisatie kan ontstaan.³⁷

Standaard 5.12 ICAO Bijlage 13³⁸

Het feitenonderzoek levert documenten op die bijdragen tot het vaststellen van de oorzaak van een vliegcrash, zoals: technische gegevens van het vliegtuig, informatie over de bemanning, weerberichten, fabricage- en onderhoudsgegevens, radargegevens, vastgelegde boordgegevens met inbegrip van de cockpitvoicerecorder,

33 De volgende Lidstaten kunnen naast de Staat waar het ongeval plaats vond betrokken worden bij het onderzoek: de Staat waar het vliegtuig is geregistreerd, de Staat waar de vliegtuigmaatschappij is gevestigd, de Staat waar het vliegtuig is ontworpen en de Staat waar het vliegtuig is gebouwd.

34 Standaard 3.1 ICAO Bijlage 13 (12e editie 2020).

35 Programma Duurzame Veiligheid, Just Culture – Stappenplan | (petro) chemie, 1 december 2018, p. 2.

36 Accessibility of investigation records from the aircraft accident at Bijlmermeer – a comparative legal analysis, J. Choi (IIASL) and prof. dr. S. Truxal (IIASL), maart 2024, p. 12/13.

37 Programma Duurzame Veiligheid, Just Culture – Stappenplan | (petro) chemie, 1 december 2018, p. 7.

38 Standaard 6.2 bevat ook regels omtrent de vertrouwelijkheid van documenten, maar richt zich als norm alleen op Lidstaten en het verspreiden van de in deze Standaard genoemde informatie tussen Lidstaten. Standaard 6.2 is niet van invloed op eventuele openbaarmaking van documenten via Standaard 5.12. Zie: Accessibility of investigation records from the aircraft accident at Bijlmermeer – a comparative legal analysis, J. Choi (IIASL) and prof. dr. S. Truxal (IIASL), maart 2024, p. 29.

medische gegevens, getuigenverklaringen, etc. Niet alle verzamelde documenten zijn qua inhoud dermate gevoelig dat ze alleen gebruikt mogen worden in het kader van het onderzoek. Standaard 5.12 noemt de volgende categorieën van documenten gevoelig (zie hoofdstuk 6 voor uitgebreider overzicht en toelichting):

- a. Stem- en beeldopnamen uit de cockpit en transcripties daarvan (de Cockpit Voice Recorder en Airborne Image Recorder)
- b. Alle verklaringen die personen tijdens het onderzoek hebben afgelegd tegenover de onderzoeksinstantie
- c. Alle communicatie tussen personen die bij de exploitatie van het luchtvaartuig betrokken zijn geweest
- d. Medische of persoonlijke informatie van personen die betrokken zijn geweest bij het ongeval
- e. Opnamen of transcripten van de luchtverkeersleiding
- f. Analyses van en standpunten over informatie van de onderzoekers en indien daarom verzocht van onderzoekers uit andere lidstaten
- g. Concepten van het eindrapport

De stem- en beeldopnamen uit de cockpit en eventuele transcripties daarvan hebben op grond van ICAO Bijlage 13 een bijzondere status. Openbaarmaking van deze informatie is niet mogelijk,³⁹ ook niet na beëindiging van het onderzoek. De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu heeft echter in 2017 besloten formeel af te wijken van dit uitgangspunt: alle dossiers worden nu uiterlijk 75 jaar na afronding openbaar conform de maximale beperkingstermijn van de Archiefwet 1995.⁴⁰ In het onderzoek naar de oorzaak van de vliegcrash in de Bijlmer is de cockpitvoicerecorder evenwel nooit gevonden en speelt deze dus geen rol bij de afweging of documenten al dan niet openbaar kunnen worden.

De andere categorieën documenten genoemd in Standaard 5.12 zijn in beginsel niet te raadplegen, tenzij de onderzoeksinstantie of een rechterlijke instantie alsnog besluit de documenten openbaar te maken, voor een ieder of alleen inzage voor een verzoeker zelf. In een appendix bij ICAO Bijlage 13 is een toetsingskader opgenomen om deze instanties te helpen een afweging te maken tussen de verschillende belangen die spelen. Hierbij moet benadrukt worden dat deze balancing test een hulpmiddel is en bevoegde instanties ook op een andere wijze kunnen vaststellen dat de belangen van openbaarmaking zwaarder wegen dan mogelijke negatieve gevolgen daarvan voor huidige of toekomstige, nationale of internationale, onderzoeken.

Het is ook belangrijk vast te stellen dat veel categorieën van documenten in principe niet onder de reikwijdte van Standaard 5.12 vallen. Denk aan vrachtbrieven, weerrapporten, steunbetuigingen van bezorgde burgers, facturen van ingezet materieel, etc.;

39 Standaard 5.12.5 ICAO Bijlage 13 (12e editie 2020) en Accessibility of investigation records from the aircraft accident at Bijlmermeer – a comparative legal analysis, J. Choi (IIASL) and prof. dr. S. Truxal (IIASL), maart 2024, p. 22.

40 Kamerstukken II 2022/23, 22861, nr. 37.

deze vallen allemaal niet onder Standaard 5.12.⁴¹ Dit is dan weer niet het geval als in deze documenten (werk) aantekeningen staan, gebruikt voor het onderzoek/analyse.

Ook is het van groot belang vast te stellen dat het onderzoek naar de oorzaak van de vliegcrash in de Bijlmer is afgerond op 24 februari 1994, terwijl na deze datum nog diverse documenten en dossiers zijn toegevoegd aan het onderzoeksdossier, voordat het archief uiteindelijk naar het Nationaal Archief is overgebracht. Appendix 2 bij ICAO Bijlage 13 vraagt weliswaar Lidstaten ook na beëindiging van het onderzoek, de documenten die vallen onder Standaard 5.12 op eenzelfde wijze te beschermen door ze niet openbaar te maken. Dit geldt echter niet voor documenten die zijn verzameld of opgesteld na het onderzoek en waarin geen informatie is opgenomen die op zichzelf wel onder Standaard 5.12 valt.

De Balancing Test

Appendix 2 bij ICAO Bijlage 13 in samenhang gelezen met de "Manual on Protection of Safety Information", bevat een gedetailleerde beschrijving hoe de balancing test uitgevoerd moet worden. In het internationaal (rechts) vergelijkend onderzoek is een uitgebreide beschrijving van de tienstappenmethode te vinden.⁴² Het betreft de volgende tienstappen (met in cursief weergegeven de invulling van de desbetreffende stap voor het Bijlmerarchief):

1. Aanwijzen van een bevoegde instantie

Verschillende instanties kunnen bevoegd zijn om de balancing test uit te voeren en dat kan volgens ICAO mede afhankelijk zijn van het doel waarvoor de documenten gebruikt zullen worden. Wanneer de documenten gebruikt gaan worden in een juridische procedure, ligt het voor de hand een rechterlijke instantie als bevoegde instantie aan te wijzen.

In Nederland neemt op dit moment de minister van Infrastructuur en Waterstaat een beslissing op een verzoek om inzage in het archief van de Raad voor de Luchtvaart en het BVOI na toepassing van de balancing test.

Gezien alle verschillende en uiteenlopende belangen die een rol spelen is het Adviescollege van oordeel dat deze balancing test niet door één organisatie uitgevoerd zou moeten worden, maar door een (permanente) commissie waarin de verschillende belangen geborgd zijn via een vertegenwoordiging vanuit betrokken organisaties. Deze commissie brengt na het uitvoeren van de balancing test advies uit aan degene die op grond van de wet verantwoordelijk is voor het te

41 Accessibility of investigation records from the aircraft accident at Bijlmermeer – a comparative legal analysis, J. Choi (IIASL) and prof. dr. S. Truxal (IIASL), maart 2024, p. 52-53.

42 Accessibility of investigation records from the aircraft accident at Bijlmermeer – a comparative legal analysis, J. Choi (IIASL) and prof. dr. S. Truxal (IIASL), maart 2024, p. 23 – 29.

nemen besluit. Het Adviescollege ziet hiervoor ruimte in ICAO Bijlage 13 en ook het internationale (rechts)vergelijkend onderzoek. De handreiking bij ICAO Bijlage benadrukt het belang van voldoende ervaring en deskundigheid op het gebied van tegenstrijdige belangen, zoals openbaarheid van overheidsinformatie en luchtvaartveiligheid bij de organisatie zelf, of het kan een beroep doen op de benodigde deskundigheid.⁴³ Uit het onderzoek van het Instituut voor Lucht- en Ruimterecht komt naar voren dat in een aantal onderzochte landen de rechter bij uitsluiting bevoegd is om een balancing test uit te voeren.⁴⁴ Het Adviescollege ziet met het instellen van deze commissie de mogelijkheid om op een breed terrein de verschillende expertises van deze organisaties te benutten om te komen tot een breed gedragen advies, zonder dat de minister van Infrastructuur en Waterstaat niet meer de aangewezen autoriteit zou zijn te besluiten op een verzoek tot inzage na een balancing test.⁴⁵

2. Welke belangen moeten tegen elkaar worden afgewogen?

Het algemeen belang van luchtvaartveiligheid moet worden afgewogen tegen andere belangen, zoals het recht op overheidsinformatie, om te bepalen of openbaarmaking mogelijk is.

Het belang van de luchtvaartveiligheid zal ook met het verstrijken van de tijd afnemen en zal met betrekking tot specifieke informatie steeds minder relevant zijn. Hoewel ICAO Bijlage 13 en Appendix 2 geen aandacht besteden aan tijdsverloop, zal dit zeker een rol spelen bij de weging.

Zo heeft de rechtbank Zeeland-West-Brabant overwogen dat "de betrokken belangen afwegende (...) en zo lang nadat het ongeval plaatsvond, de belangen van eiseres, als nabestaande van één van de bij het ongeval omgekomen bemanningsleden, bij inzage in het archief zwaarder dienen te wegen dan de mogelijke consequenties die dat zou kunnen hebben voor toekomstige ongevalsonderzoeken. De rechtbank betreft hierbij dat eiseres uitsluitend inzage in het archief voor zichzelf wenst en geen openbaarmaking voor ieder."⁴⁶ In hoger beroep heeft de Afdeling Rechtspraak Raad van State weliswaar vastgesteld dat de rechtbank is uitgegaan van een oude versie van ICAO Bijlage 13, maar ook deze oude versie vereiste een belangenafweging, die uiteindelijk met invoering van de balancing test meer concreet is gemaakt.⁴⁷

43 Doc 10053, Manual on Protection of Safety Information Part 1 – Protection of Accident and Incident Investigation Records, 2016, 2016, p. 3-5.

44 Accessibility of investigation records from the aircraft accident at Bijlmermeer – a comparative legal analysis, J. Choi (IIASL) and prof. dr. S. Truxal (IIASL), maart 2024, p. 34 e.v.

45 Of zoals het Adviescollege voorstelt zijn wetgevingsadvies over het ontwerp Archiefbesluit: de algemene rijksarchivaris. Zie het Wetgevingsadvies ACOI over het ontwerp Archiefbesluit 20XX, april 2024.

46 Rechtbank Zeeland-West-Brabant, 2 oktober 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:4421.

47 RvS, 21 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2476. Uiteindelijk heeft de Raad van State de zaak met aanwijzingen voor het nemen van een nieuw besluit op bezwaar terugverwezen. Zie ook de noot van P.J. Stolk in AB 2020/415 voor een bespreking van deze casus.

3. Vaststellen of het betreffende document überhaupt onderworpen kan worden aan een balancing test.

Zo geldt bijvoorbeeld voor beeld- of stemopnamen van de cockpit dat deze per definitie geen onderdeel kunnen uitmaken van een balancing test.⁴⁸

4. Verwijzen naar de originele bron

ICAO Bijlage 13 adviseert onderzoeksinstanties zoveel mogelijk te werken met kopieën van originele bronnen. Bij een verzoek om openbaarmaking kan de onderzoeksinstantie vervolgens verwijzen naar de oorspronkelijke bron.

Ook hier speelt tijdsverloop een grote rol. Na 30, 50 of 75 jaar zou het onderzoeksdossier van in dit geval de Raad voor de Luchtvaart en het BVOI wel eens de enige overgebleven bron kunnen zijn. De betreffende vliegtuigmaatschappij is wellicht failliet gegaan en van andere overheidsorganisaties valt niet (op voorhand) met zekerheid te zeggen dat zij de desbetreffende documenten ook blijvend bewaren.

In dat licht is het antwoord van het Hof van Justitie relevant op zogenoemde prejudiciële vragen van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De Afdeling vroeg of en zo ja in welke mate een nieuwsorganisatie informatie kan opvragen over voorvallen in de burgerluchtvaart; in dit geval informatie over MH-17. Naar het oordeel van het Hof van Justitie vormt de vertrouwelijkheid van informatie over incidenten en voorvallen een belangrijk onderdeel van het stelsel van toezicht en controle om de luchtvaartveiligheid te verbeteren. Volgens het Hof geldt een strikte vertrouwelijkheid voor alle informatie die nationale autoriteiten daarvoor verzamelen of opstellen. Het Hof neemt in zijn afweging onder meer mee dat het voor het publiek en mediabedrijven mogelijk is "om uit andere bronnen of met andere middelen informatie daarover te vergaren."⁴⁹

Relevant in de belangenafweging is dus ook de vraag in hoeverre de gevraagde informatie in overgebrachte archieven via andere bronnen nog wel beschikbaar is.

5. Vaststellen of openbaarmaking het beoogde gevolg kan bewerkstelligen

Met deze stap probeert ICAO Bijlage 13 en Appendix 2 te voorkomen dat documenten die niet bijdragen aan het onderliggende belang van verzoeker toch openbaar worden. Als iets kan worden vastgesteld zonder informatie uit het onderzoeksdossier te gebruiken, prevaleert de vertrouwelijkheid van het onderzoeksdossier.⁵⁰

48 Accessibility of investigation records from the aircraft accident at Bijlmermeer – a comparative legal analysis, J. Choi (IIASL) and prof. dr. S. Truxal (IIASL), maart 2024, p. 22 and 25.

49 Hof van Justitie EU, 18 januari 2024, ECLI:EU:C:2024:54, r.o. 74.

50 Accessibility of investigation records from the aircraft accident at Bijlmermeer – a comparative legal analysis, J. Choi (IIASL) and prof. dr. S. Truxal (IIASL), maart 2024, p. 26.

6. Toepassen van de balancing test aan de hand van de volgende vragen:

- a. Wat is het oorspronkelijke doel waarvoor het document is opgesteld?
- b. Waarvoor wil verzoeker het document gebruiken?
- c. Heeft openbaarmaking ernstige nadelige gevolgen voor de rechten of belangen van personen of organisaties?
- d. Heeft de persoon of organisatie waar het document betrekking op heeft, ingestemd met openbaarmaking?
- e. Zijn er de nodige voorzorgsmaatregelen genomen om verdere verspreiding of gebruik van het document te voorkomen?
- f. Is het mogelijk om het document te pseudonimiseren, anonimiseren, samen te vatten of samen te voegen?
- g. Is er sprake van een urgente medische noodzaak om het document in te zien?
- h. Is er sprake van een gevoelig document of een document met een openbaarheidsbeperking?
- i. Kan aan de hand van het document worden aangetoond dat het ongeval het gevolg is van grove nalatigheid, opzettelijk wangedrag of met criminele bedoelingen?

7. Zijn er factoren die pleiten voor openbaarmaking?

Met behulp van bovenstaande vragen kan geïnventariseerd worden welke factoren pleiten voor openbaarmaking. Een transparante en controleerbare overheid kan een factor zijn die pleit voor openbaarmaking.

Omdat sprake is van een beperkt openbaar archief, gelden er voor raadpleging van de documenten strenge regels. Zo kunnen de stukken alleen geraadpleegd worden op de studiezaal van het Nationaal Archief en is het maken van kopieën en foto's niet toegestaan.⁵¹

8. Zijn er factoren die pleiten voor vertrouwelijkheid?

Openbaarmaking kan in potentie gevolgen hebben voor de bereidheid van betrokkenen (personeel, deskundigen, getuigen, etc.) om in de toekomst informatie te verstrekken (een chilling effect).

9. Weeg de verschillende belangen af

Bij deze afweging zal de factor tijdsverloop een belangrijke rol kunnen spelen. Ook het feit dat in andere landen, zoals de Verenigde Staten, meer informatie over een vliegcrash beschikbaar is en dit daar kennelijk geen nadelige gevolgen heeft (gehad voor de bereidheid om mee te werken, moet een rol spelen in de afweging van belangenafweging.

10. Leg het besluit vast

Het is uiteraard belangrijk om de beslissing vast te leggen, zodat deze gebruikt kan worden bij toekomstige verzoeken.

⁵¹ De website van het Nationaal Archief geeft meer informatie over het niet kunnen kopiëren van beperkt openbaar archief en de uitzondering daarop: [Inzage in beperkt openbaar archief | Nationaal Archief](#).

Het Instituut voor Lucht- en Ruimterecht heeft voor een vijftal landen onderzocht of en hoe zij de balancing test toepassen.⁵² Hieruit komt naar voren dat deze landen allen specifieke openbaarheidswetgeving hebben voor onderzoeksdossiers naar luchtvaartongevallen. Gevoelige informatie wordt – conform ICAO Bijlage 13 – in principe niet openbaar gemaakt. Elk land heeft een instantie aangewezen die bevoegd is om te beslissen over openbaarmaking. In Australië, Ierland en het Verenigd Koninkrijk wordt het algemeen belang van openbaarheid gewogen ten opzichte van mogelijke negatieve gevolgen voor (toekomstige) onderzoeken. In de Verenigde Staten wegen rechters nadrukkelijk alle belangen uit de Freedom of Information Act tegen elkaar af, waarbij opvallend veel gewicht wordt toegekend aan transparantie en openbaarheid.

De Europese Verordeningen

Er gelden inmiddels ook meerdere Europese Verordeningen met rechtstreekse werking binnen de Nederlandse rechtsorde die onder meer op hoofdlijnen een uitwerking van het Verdrag van Chicago betreffen of daaraan raken. Zij spelen een rol bij de belangenafweging in het kader van de balancing test en worden daarom hier genoemd. De verordeningen zijn echter niet het juridisch kader waarbinnen de belangenafweging voor het archief van de Raad voor de Luchtvaart en het BVOI plaats vindt.⁵³

EU-Verordening 966/2010 heeft tot doel een hoog niveau van efficiëntie, doelmatigheid en kwaliteit te waarborgen bij onderzoeken naar luchtvaartongevallen in de hele Europese Unie. EU-Verordening 376/2014 heeft tot doel de luchtvaartveiligheid te verbeteren door ervoor te zorgen dat relevante veiligheidsinformatie met betrekking tot de burgerluchtvaart wordt gemeld, verzameld, opgeslagen, beschermd, uitgewisseld, verspreid en geanalyseerd. En dan is er ook nog EU-Verordening 2018/1139 die onder meer ziet op een Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart. Hierbij is het goed om op te merken dat de Bijlagen bij het Verdrag van Chicago en eventuele wijzigingen daarin uit hoofde van het internationaal recht ook binnen EU-context bindend zijn en van beslissende invloed kunnen zijn op het recht van de Unie, met name op EU-verordening 996/2010.⁵⁴

Artikel 14 van de EU-Verordening 996/2010 ('bescherming van gevoelige veiligheidsinformatie') bevat op hoofdlijnen dezelfde categorieën van documenten als Standaard 5.12 van ICAO Bijlage 13, benadrukt eveneens het belang om gevoelige informatie te beschermen en dat openbaarmaking alleen mogelijk is als dit onderzoeken naar de luchtvaartveiligheid niet belemmert.

52 Accessibility of investigation records from the aircraft accident at Bijlmermeer – a comparative legal analysis, J. Choi (IIASL) and prof. dr. S. Truxal (IIASL), maart 2024, p. 34 e.v.

53 Kamerstukken II 2022/23, 22861, nrs. 37 en RvS, 21 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2476.

54 Besluit (EU) 2024/874 van de Raad van 11 maart 2024 betreffende het namens de Europese Unie op de 231e bijeenkomst van de Raad van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) in te nemen standpunt over het amendement van bijlage 13 bij het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart, overweging (8).

Ten aanzien van een aantal specifieke categorieën van documenten voorziet artikel 14 van deze verordening echter in een strikter regime dan ICAO Bijlage 13.⁵⁵ Daarentegen opent artikel 14 van de verordening wel de mogelijkheid om ook ten aanzien van documenten die onder dit strikte regime vallen, te besluiten deze alsnog openbaar te maken (met uitzondering van opnamen van de cockpit).⁵⁶

Artikel 15 van Verordening 376/2014 ('vertrouwelijkheid en passend gebruik van informatie') maakt verder dat overeenkomstig het nationale recht de nodige maatregelen moeten worden getroffen om passende vertrouwelijkheid te waarborgen van de bijzonderheden over voorvallen die is ontvangen. Informatie afgeleid uit voorvalmeldingen mag volgens deze bepaling uitsluitend worden gebruikt voor het doel waarvoor die informatie is verzameld en wordt niet ter beschikking gesteld om – onder meer – schuld of aansprakelijkheid vast te stellen of voor een ander doel dan het in stand houden of verbeteren van de veiligheid van de luchtvaart.

Het Hof van Justitie heeft zoals eerder genoemd in een zaak over de vliegramp met MH17⁵⁷ aangegeven dat deze specifieke bepaling zo moet worden uitgelegd dat voor de informatie over een 'vorval' waarover de bevoegde nationale autoriteiten beschikken, een vertrouwelijkheidsregeling geldt die ertoe leidt dat noch het publiek noch een mediabedrijf toegang heeft tot die informatie in welke vorm dan ook.⁵⁸ Het artikel verhindert volgens het Hof immers dat eenieder vrijelijk toegang heeft tot deze informatie.⁵⁹ Daarbij is het goed om in herinnering te brengen dat artikel 15 van de Verordening alleen van toepassing is op informatie over ongevallen, ernstige incidenten of andere voorvallen die een aanzienlijk risico voor de veiligheid van de luchtvaart kunnen vormen, en die de bevoegde overheidsinstanties krachtens deze verordening verzamelen of ter beschikking hebben.⁶⁰

In diezelfde uitspraak heeft het Hof van Justitie echter ook benadrukt dat, hoewel deze geheimhoudingsplicht op algemene en strikte wijze elk *recht* van het publiek of zelfs een mediabedrijf op toegang uitsluit, dit op zichzelf niet belet dat de bevoegde nationale autoriteit of rechterlijke instantie onder omstandigheden wel degelijk (ambtshalve) kan besluiten een deel van deze informatie openbaar te maken.⁶¹ Het Hof concludeert dat de geheimhoudingsplicht van de Verordening niet

55 Accessibility of investigation records from the aircraft accident at Bijlmermeer – a comparative legal analysis, J. Choi (IIASL) and prof. dr. S. Truxal (IIASL), maart 2024, p. p 30 t/m 33 en 46 t/m 48.

56 Accessibility of investigation records from the aircraft accident at Bijlmermeer – a comparative legal analysis, J. Choi (IIASL) and prof. dr. S. Truxal (IIASL), maart 2024, p. 32.

57 Dit betreft een prejudiciële verwijzing in een zaak waarop de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State nog een besluit moet nemen.

58 HvJ EU 18 januari 2024, C-451/22, ECLI:EU:C:2024:54 (RTL Nieuws / Minister van Infrastructuur en Waterstaat).

59 Zie overweging 72 van het arrest.

60 Zie overweging 74 van het arrest.

61 Zie overwegingen 80 t/m 85 van het arrest.

uitsluit dat nationale autoriteiten of rechters op eigen initiatief en onder eigen toezicht informatie bekendmaken. De Uniewetgever heeft volgens het Hof gestreefd naar een billijk evenwicht tussen enerzijds de met de Verordening nagestreefde doeleinden en anderzijds de betrokken verschillende openbare en particuliere rechten en belangen. Of zoals het in het persbericht verwoord was: "Bovendien sluit deze regeling niet uit dat die bevoegde autoriteiten of rechterlijke instanties op eigen initiatief en onder eigen toezicht de betrokken informatie bekendmaken, voor zover dit verenigbaar is met de bescherming van de luchtvaartveiligheid."⁶² Het is dus aan de Lidstaten gelaten deze afweging zelf te maken.⁶³

Beide EU-verordeningen leiden dan ook niet per se tot andere consequenties voor het afwegingskader waarbinnen Lidstaten moeten bepalen of informatie openbaar kan zijn of niet en kan de balancing test uit ICAO Bijlage 13 ook een rol spelen. Ierland past als Lidstaat van de Europese Unie bijvoorbeeld ook de balancing test toe.⁶⁴ Een verzoek tot inzage kan daarbij tevens een goede aanleiding vormen om het verschaffen van toegang aan enkel de verzoeker of meer in het algemeen te (her)overwegen.

62 Perscommuniqué nr. 11/24, Luxemburg, 18 januari 2024: [MH17-ramp: de vertrouwelijkheid van bepaalde informatie op het gebied van de luchtvaartveiligheid is gerechtvaardigd en evenredig \(europa.eu\)](#).

63 Het is nu aan de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State om aan de hand van de antwoorden van het Hof van Justitie een definitieve uitspraak te doen.

64 Accessibility of investigation records from the aircraft accident at Bijlmermeer – a comparative legal analysis, J. Choi (IIASL) and prof. dr. S. Truxal (IIASL), maart 2024, p. 38.

6 De Archiefwet en hoe maken we delen van het Bijlmerarchief openbaar

Algemeen

Na de overbrenging van documenten naar een archiefdienst, is daarop het openbaarheidsregime van de Archiefwet van toepassing. Voor deze documenten geldt daardoor in beginsel niet langer het openbaarheidsregime van de Wet open overheid (Woo) of eventueel een ander (bijzonder) openbaarheidsregime, maar het openbaarheidsregime van de Archiefwet. De Archiefwet stelt de openbaarheid van overgebrachte documenten voorop. Dit betekent in beginsel dat eenieder de overgebrachte documenten kan inzien of daar kopieën van kan maken. De Archiefwet biedt echter de mogelijkheid om de openbaarheid van documenten bij de overbrenging te beperken.

De Archiefwet 1995 kent zoals eerder beschreven drie gronden om de openbaarheid te beperken, nl. a) de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, b) het belang van de Staat of zijn bondgenoten of c) de onevenredige benadeling van een ander belang. Bovendien worden er geen beperkingen gesteld op documenten die ouder zijn dan 75 jaar.⁶⁵

De organisatie die het archief heeft gevormd (de archiefvormer) neemt bij overbrenging naar een archiefbesluit een besluit over eventuele beperkingen aan de openbaarheid. De beheerder van een archiefbewaarplaats adviseert hierover. Tegen een besluit beperkingen openbaarheid van de archiefvormer staat bezwaar en beroep open.

Als de openbaarheid van archiefbescheiden bij de overbrenging is beperkt, kunnen de archiefbescheiden alleen worden ingezien als aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. De precieze voorwaarden die gelden voor inzage zijn gekoppeld aan het besluit waarbij de openbaarheid is beperkt en de toegepaste beperkingsgrond. Het openbaarheidsregime van de Archiefwet 1995 gaat – anders dan bij de Woo het geval is – uit van een documentenstelsel. Een verzoeker kan op grond van de Archiefwet 1995 inzage krijgen in de documenten als geheel. Een expliciete

⁶⁵ In uitzonderlijke gevallen is het mogelijk om na een besluit van de minister danwel de ministerraad als het de beperkingsgrond Staat of zijn bondgenoten betreft, de openbaarheid langer dan 75 jaar te beperken.

mogelijkheid om (gedeeltelijk) informatie uit de documenten te verstrekken (bijvoorbeeld door kopieën te verstrekken waarin vertrouwelijke informatie is weggelakt) kent de Archiefwet 1995 niet. Dit betekent dat een verzoeker die niet voldoet aan de voorwaarden voor inzage in beperkt openbaar archief, in beginsel geen informatie uit de betreffende documenten krijgt.⁶⁶

Verder geldt nog dat wanneer overheidsarchief beperkt openbaar is vanwege het belang van de Staat of zijn bondgenoten, het Nationaal Archief niet zelf een beslissing mag nemen op een verzoek tot raadpleging. Het Nationaal Archief moet in dat geval het verzoek doorsturen naar de organisatie die het archief heeft gevormd, de voormalige zorgdrager. De voormalige zorgdrager moet op het verzoek reageren met inachtneming van de wetgeving die van toepassing was vóór de overbrenging van het archief naar het Nationaal Archief.⁶⁷

In het wetsvoorstel tot wijziging van de Archiefwet wordt het openbaarheidsregime weliswaar herzien, maar worden de basisprincipes niet gewijzigd.

Het archief van de Raad voor de Luchtvaart

De Archiefwet 1995 verbindt aan de overbrenging van het archief van de Raad voor de Luchtvaart en het BVOI in 2010 naar het Nationaal Archief een rechtsgevolg. Door de overbrenging gaat de zorg van – in dit geval – de minister van Infrastructuur en Waterstaat over op een andere zorgdrager, namelijk de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.⁶⁸ Het beheer van het archief is na overbrenging de verantwoordelijkheid van de algemene rijksarchivaris. Hiermee zijn de documenten niet langer de verantwoordelijkheid van en in beheer van een onderzoeksinstantie, zoals de Raad voor de Luchtvaart (of zijn rechtsopvolger) en is de zorg ervoor dus ook niet langer de verantwoordelijkheid van de (huidige) oorspronkelijk zorgdrager, de minister van Infrastructuur en Waterstaat.

Wel wijst de Archiefwet 1995 de oorspronkelijke archiefvormer aan als de instantie die een oordeel moet vormen over de mate waarin de overgebrachte documenten openbaar kunnen zijn wanneer de openbaar beperkt is vanwege het belang van de Staat of zijn bondgenoten.

⁶⁶ In het voorstel voor een nieuwe Archiefwet 20XX is een bepaling opgenomen waardoor de archivaris in afwijking van het documentenstelsel wel informatie kan verstrekken uit beperkt openbare archieven, bijvoorbeeld door gelakte kopieën te verstrekken (artikel 8.4 wetsvoorstel Archiefwet 20XX).

⁶⁷ Zie artikel 15, vijfde en zevende lid, Archiefwet 1995.

⁶⁸ Artikel 23, derde lid Archiefwet.

De Raad voor de Luchtvaart is in 1999 samen met de Commissie Binnenvaartrampenwet, de Spoorwegongevallenraad en de Raad voor Verkeersveiligheid opgegaan in de Raad voor Transportveiligheid. De Raad voor Transportveiligheid is op zijn beurt in 2005 samen met de Marineraad en de Raad van Advies inzake Luchtvaartongevallen bij Defensie opgegaan in de Onderzoeksraad voor Veiligheid.

In de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid is een voorziening getroffen voor het archief van de Raad voor Transportveiligheid, waardoor de Onderzoeksraad verantwoordelijk werd voor het archief (de zorgdrager in archiefwettelijke termen).⁶⁹ In de Wet Raad voor Transportveiligheid is een dergelijke voorziening niet opgenomen, waardoor er onduidelijkheid bestond wie verantwoordelijk is voor het archief van de Raad voor de Luchtvaart en het BVOI.

De minister van Verkeer en Waterstaat heeft vervolgens kennelijk de zorg van het archief op zich genomen. Volgens de inventaris van het archief van de Raad voor de Luchtvaart en het BVOI heeft destijds de minister van Verkeer en Waterstaat als de archiefwettelijke zorgdrager het archief in 2010 overgebracht naar het Nationaal Archief.⁷⁰

Gevolgen openbaarheidsbeperking Staat en bondgenoten

Een tweede rechtsgevolg is dat voortaan de bepalingen over openbaarheid van de Archiefwet 1995 van toepassing zijn. In hoofdstuk 3 stond al beschreven dat het archief grotendeels beperkt openbaar is vanwege het belang van de Staat of zijn bondgenoten. In dat geval blijven toch de regels inzake het recht op informatie van toepassing die zouden gelden indien het archief niet naar een archiefbewaarplaats was overgebracht.

Zowel de inventaris van het archief van de Raad voor Luchtvaart en het BVOI als de hierboven genoemde rechterlijke uitspraken laten zien dat het juridisch kader waarbinnen de belangenafweging moet plaatsvinden het Verdrag van Chicago en ICAO Bijlage 13 moet zijn.⁷¹

69 Artikel 90 Rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid.

70 [Zie de inventaris op de website van het Nationaal Archief](#). Zie ook: Rechtbank Zeeland-West-Brabant, 2 oktober 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:4421 en Raad van State, 21 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2476.

71 Kamerstukken II 2022/23, 22861, nr. 37.

Het opheffen van openbaarheidsbeperkingen is mogelijk op grond van artikel 15, derde lid, Archiefwet 1995, voor zover het de beperkingsgronden eerbiediging persoonlijke levenssfeer en onevenredige benadeling betreft. Dit lid is echter niet van toepassing op documenten waaraan beperkingen zijn gesteld met het oog op het belang van de Staat of zijn bondgenoten (artikel 15, vijfde lid, Archiefwet). Hierdoor zou de vreemde situatie kunnen ontstaan dat de evident openbare dossiers uit Bijlage C van dit advies beperkt openbaar zouden moeten blijven.

In het voorstel de nieuwe Archiefwet 20XX is wel expliciet de mogelijkheid beschreven voor de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap om in overeenstemming met het verantwoordelijke overheidsorgaan dat de documenten heeft overgebracht toch te besluiten tot opheffing van de op de documenten rustende openbaarheidsbeperkingen.



7 Categorieën van documenten opgesteld of verzameld tijdens een onderzoek


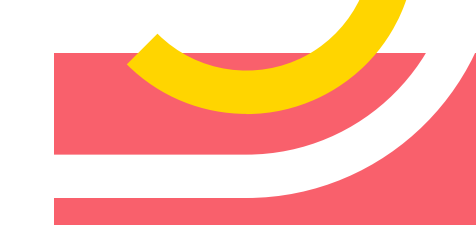
Tijdens een onderzoek naar de oorzaak van een luchtvaartongeval worden veel documenten verzameld, opgesteld en geanalyseerd. Al deze informatie draagt uiteindelijk bij aan het openbare eindrapport. In het document "Manual on Protection of Safety Information"⁷² geeft ICAO een toelichting op de mate van openbaarheid van deze documenten. Volgens de "Manual" mogen documenten die gevoelig van aard zijn, niet gebruikt worden voor andere doeleinden dan het handhaven of verbeteren van de veiligheid als hierdoor de beschikbaarheid ervan in de toekomst in gevaar komt.

Onderstaand overzicht is ontleend aan de "Manual" en geeft een overzicht van documenten die onder Annex 13 vallen:

Soort document	Mate van vertrouwelijkheid	Korte toelichting
Cockpitvoicerecorder / Airborne Image Recorder en transcripten daarvan	Zeer vertrouwelijk	Openbaarmaking is een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. De gegevens zijn van cruciaal belang voor het onderzoek. Het is essentieel dat het personeel zonder vrees voor openbaarmaking handelt.
Getuigenverklaringen	Zeer vertrouwelijk	Verklaringen worden vertrouwelijk afgelegd; het is van belang dat getuigen bereid blijven om informatie te delen zonder nadelige gevolgen
Alle communicatie tussen personen die een rol hebben in het vliegverkeer	Zeer vertrouwelijk	De luchtvaartveiligheid komt in gevaar als het personeel weet dat communicatie tegen hen gebruikt kan worden

⁷² Doc 10053, Manual on Protection of Safety Information Part 1 – Protection of Accident and Incident Investigation Records, 2016, 2016, p. 2-4 en 2-5.

Soort document	Mate van vertrouwelijkheid	Korte toelichting
Medische en privé informatie	Vertrouwelijk	Beschermd vanwege privacybelangen
Openbare communicatie van de luchtverkeersleiding	Niet beschermd	Openbaar beschikbaar en kan ook via andere bronnen worden verkregen dan de onderzoeksinstantie
Interne communicatie van de luchtverkeersleiding	Zeer vertrouwelijk	Vergelijkbaar met Cockpit-voicerecorder / Aiborne Image Recorder (zie hierboven)
Meningen en analyses van de onderzoeksinstantie	Vertrouwelijk	Mogen niet gebruikt worden in juridische procedures om schuld of aansprakelijkheid vast te stellen. Een goede samenwerking en objectieve analyse is anders niet te garanderen.
Alle informatie van de Flight Data Recorder en Aircraft Data Recording System	Vertrouwelijk	Vertrouwelijke informatie. Wordt niet beschermd door artikel 5.12, maar het ervan gebruik wordt beperkt in andere Bijlagen bij het Verdrag
Informatie gedeeld door Lidstaten of instellingen/bedrijven gedurende het onderzoek	Vertrouwelijk	Vertrouwelijk vanwege de mogelijke negatieve impact op de relatie tussen Staten en organisaties/bedrijven
Informatie verstrekt door betrokkenen bij het onderzoek	Vertrouwelijk	De verstrekte informatie kan beschermd worden door andere wetten, zoals het auteursrecht en andere intellectuele eigendomsrechten
Concept Eindrapport	Zeer gevoelig	Kan leiden tot onjuiste aannames over oorzaak, conclusies kunnen nog veranderen na consultatie andere partijen



Bijlage B: Verdragsteksten en andere relevante wet- en regelgeving

Convention on International Civil Aviation (Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart)⁷³

Article 26. Investigation of accidents

In the event of an accident to an aircraft of a contracting State occurring in the territory of another contracting State, and involving death or serious injury, or indicating serious defect in the aircraft or air navigation facilities, the State in which the accident occurs will institute an inquiry into the circumstances of the accident, in accordance, so far as its laws permit, with the procedure which may be recommended by the International Civil Aviation Organization. The State in which the aircraft is registered shall be given the opportunity to appoint observers to be present at the inquiry and the State holding the inquiry shall communicate the report and findings in the matter to that State.

Annex 13 to the Convention on International Civil Aviation - Aircraft Accident and Incident Investigation⁷⁴

Chapter 5. Investigation – responsibility for instituting and conducting the investigation

Protection of accident and incident investigation records

5.12 The State conducting the investigation of an accident or incident shall not make the following records available for purposes other than accident or incident investigation, unless the competent authority designated by that State determines, in accordance with national laws and subject to Appendix 2 and 5.12.5, that their disclosure or use outweighs the likely adverse domestic and international impact such action may have on that or any future investigations:

- k. cockpit voice recordings and airborne image recordings and any transcripts from such recordings; and
- l. records in the custody or control of the accident investigation authority being:
 1. all statements taken from persons by the accident investigation authority in the course of their investigation;
 2. all communications between persons having been involved in the operation of the aircraft;
 3. medical or private information regarding persons involved in the accident or incident;
 4. recordings and transcripts of recordings from air traffic control units;
 5. analysis of and opinions about information, including flight recorder information, made by the accident investigation authority and accredited representatives in relation to the accident or incident; and
 6. the draft Final Report of an accident or incident investigation.

73 Ninth edition, 2006.

74 Twelfth edition, 2020.

5.12.1 Recommendation.— States should determine whether any other records obtained or generated by the accident investigation authority, as a part of an accident or incident investigation, need to be protected in the same way as the records listed in 5.12.

5.12.2 The records listed in 5.12 shall be included in the Final Report or its appendices only when pertinent to the analysis of the accident or incident. Parts of the records not relevant to the analysis shall not be disclosed.

Note.— The records listed in 5.12 include information relating to an accident or incident. The disclosure or use of such information for purposes where the disclosure or use is not necessary in the interest of safety may mean that, in the future, the information will no longer be openly disclosed to investigators. Lack of access to such information would impede the investigation process and seriously affect aviation safety.

5.12.3 The names of the persons involved in the accident or incident shall not be disclosed to the public by the accident investigation authority.

5.12.4 States shall ensure that requests for records in the custody or control of the accident investigation authority are directed to the original source of the information, where available.

5.12.4.1 Recommendation.— The accident investigation authority should retain, where possible, only copies of records obtained in the course of an investigation.

5.12.5 States shall take measures to ensure that audio content of cockpit voice recordings as well as image and audio content of airborne image recordings are not disclosed to the public.

5.12.6 States issuing or receiving a draft Final Report shall take measures to ensure that it is not disclosed to the public.

Appendix 2. Protection of accident and incident investigation records

1. Introduction

Note 1.— The disclosure or use of records listed in Chapter 5, 5.12, in criminal, civil, administrative or disciplinary proceedings, or their public disclosure, can have adverse consequences for persons or organizations involved in accidents and incidents, likely causing them or others to be reluctant to cooperate with accident investigation authorities in the future. The determination on disclosure or use required by 5.12 is designed to take account of these matters.

Note 2.— In accordance with 5.12, the provisions specified in this Appendix are intended to:

- a. assist States in developing national laws, regulations and policies to protect accident and incident investigation records appropriately; and
- b. assist the competent authority in making the determination as required by 5.12.

Throughout this Appendix:

- a. balancing test refers to the determination by the competent authority, in accordance with 5.12, of the impact the disclosure or use of accident and incident investigation records may have on current or future investigations; and
- b. record(s) refers to those listed in 5.12.

Note 3.— Provisions on the use and protection of safety information and related sources other than accident and incident investigation records are included in Annex 19 — Safety Management.

2. General

2.1 States shall accord the protections in 5.12 and this Appendix to the entire recording of the cockpit voice recorder and airborne image recorder, and any transcripts from such recordings. These protections shall apply from the time an accident or incident occurs and continue after the publication of the Final Report.

2.2 States shall accord the protections in 5.12 and this Appendix to the other records listed in 5.12 b). These protections shall apply from the time they come into the custody or control of the accident investigation authority and continue after the publication of the Final Report.

Non-disclosure of audio or image recordings to the public

2.3 States shall take action to achieve the non-disclosure of audio content of cockpit voice recordings as well as image and audio content of airborne image recordings to the public, as per 5.12.5, such as:

- a. prevention of disclosure through the adoption of national laws, regulations and policies; or
- b. adoption of authoritative safeguards such as protective orders, closed proceedings or in-camera review; or
- c. prevention of disclosure of recordings through technical means, such as encrypting or overwriting, before returning the cockpit voice recorders or airborne image recorders to the owners.

Note.— Ambient workplace recordings, such as cockpit voice recordings and airborne image recordings, required by SARPs contained in the Annexes to the Chicago Convention may be perceived as constituting an invasion of the privacy of operational personnel if disclosed or used for purposes other than those for which the recordings were made.

3. Competent authority

In accordance with 5.12, each State shall designate a competent authority or competent authorities appropriate to the task of administering the balancing test.

Note.— Different competent authorities may be designated for different circumstances. For example, the competent authority designated for applying the balancing test in criminal or civil proceedings may be a judicial authority. Another competent authority

may be designated for applying the balancing test in cases where the purpose of the request for disclosure is for public accessibility.

4. Administration of the balancing test

4.1 Where the request is for a record to be disclosed or used in a criminal, civil, administrative or disciplinary proceeding, the competent authority shall be satisfied that a material fact in question in the proceedings cannot be determined without that record, before administering the balancing test.

Note.— A material fact in question is a legal term used to refer to a fact that is significant or essential to the matter at hand, that one party alleges and that the other controverts, and is to be determined by the competent authority administering the balancing test.

4.2 When administering the balancing test, the competent authority shall take into consideration factors such as:

- a. the purpose for which the record was created or generated;
- b. the requester's intended use of that record;
- c. whether the rights or interests of a person or organization will be adversely affected by the disclosure or use of that record;
- d. whether the person or organization to whom that record relates has consented to make that record available;
- e. whether suitable safeguards are in place to limit the further disclosure or use of that record;
- f. whether that record has been or can be de-identified, summarized or aggregated;
- g. whether there is an urgent need to access that record to prevent a serious risk to health or life;
- h. whether that record is of a sensitive or restrictive nature; and
- i. whether that record reasonably indicates that the accident or incident may have been caused by an act or omission considered, in accordance with national laws and regulations, to be gross negligence, wilful misconduct, or done with criminal intent.

Note 1.— The administration of the balancing test can be done once for a certain category of records and the result incorporated into national laws and regulations.

Note 2.— The competent authority may need to administer a balancing test for determining whether to permit the disclosure of a record, and a separate balancing test for determining whether to permit the use of a record.

Note 3.— Guidance material on the balancing test can be found in the Manual on Protection of Safety Information (Doc 10053), Part I — Protection of Accident and Incident Investigation Records.

5. Records of the decisions

Recommendation.— The competent authority should record the reasons for its determination when administering the balancing test. The reasons should be made available and referred to as necessary for subsequent decisions.

Note.— States may submit the decisions recorded to the International Civil Aviation Organization in one of the working languages of the Organization to be archived in a public database.

6. Final Report

Recommendation.— In order to limit the use of the Final Report for purposes other than the prevention of accidents and incidents, States should consider:

- a. instituting a separate investigation for those other purposes; or
- b. differentiating between the parts of the Final Report in order to allow the use of factual information contained therein while preventing use of analysis, conclusions and safety recommendations for apportioning blame or liability; or
- c. preventing the use of the Final Report as evidence in proceedings to apportion blame or liability.

Note.— In accordance with Chapter 6, 6.5, Final Reports are publicly available in the interest of accident prevention and are not subject to protection under 5.12. However, the use of portions of the Final Report, in particular the analysis, conclusions and safety recommendations, as evidence before national courts in view of assigning blame or determining liability is against the purposes for which the investigation was undertaken.


7. Accident and incident investigation personnel

Recommendation.— In the interest of safety and in accordance with Chapter 3, 3.1 States should consider that accident investigation personnel not be compellable to give an opinion on matters of blame or liability in civil, criminal, administrative or disciplinary proceedings.

Verordening 996/2010 inzake onderzoek en preventie van ongevallen en incidenten in de burgerluchtvaart en houdende intrekking van Richtlijn 92/56/EG

Artikel 14 Bescherming van gevoelige veiligheidsinformatie


1. De volgende geregistreeerde gegevens mogen niet openbaar worden gemaakt, noch gebruikt voor andere doeleinden dan het veiligheidsonderzoek:
 - a. alle verklaringen die personen tijdens het veiligheidsonderzoek hebben afgelegd tegenover de veiligheidsonderzoeksinstantie;
 - b. opgeslagen gegevens die de identiteit onthullen van personen die in het kader van het veiligheidsonderzoek zijn gehoord; L 295/44 Publicatieblad van de Europese Unie 12.11.2010 NL
 - c. bijzonder gevoelige of persoonlijke informatie die door de veiligheidsonderzoeksinstantie is verzameld, zoals informatie over de gezondheid van personen;
 - d. materiaal dat tijdens de loop van het onderzoek is opgesteld, zoals nota's, voorbereidende documenten en standpunten van de onderzoekers, meningen die tijdens de analyse van de informatie zijn uitgedrukt, inclusief gegevens van vluchtrecorders;

- 
- e. informatie en bewijsmateriaal van onderzoekers uit andere lidstaten of derde landen, overeenkomstig internationale normen en aanbevolen werkwijzen, indien die veiligheidsonderzoeksinstantie daarom verzoekt;
 - f. ontwerpversies van het voorlopige of definitieve verslag of tussentijdse verklaringen;
 - g. stem- en beeldopnamen uit de cockpit en transcripties daarvan, alsook stemopnamen van luchtverkeersleidingseenheden, zodat voor het veiligheidsonderzoek niet relevante informatie, met name over het privéleven, terdege wordt beschermd, onverminderd lid 3.
2. De volgende geregistreerde gegevens mogen niet openbaar worden gemaakt of gebruikt voor andere doeleinden dan het veiligheidsonderzoek, noch voor andere doeleinden dan die welke gericht zijn op de verbetering van de luchtvaartveiligheid:
 - a. alle communicatie tussen personen die bij de exploitatie van het luchtvaartuig betrokken zijn geweest;
 - b. geschreven of elektronische opnamen en transcripties van opnamen van luchtverkeersleidingseenheden, inclusief verslagen en resultaten voor interne doeleinden;
 - c. begeleidende brieven bij de verzending van veiligheidsaanbevelingen van de veiligheidsonderzoeksinstantie naar de geadresseerde, indien de veiligheidsonderzoeksinstantie die de aanbeveling uitvaardigt, daarom verzoekt;
 - d. meldingen van voorvallen in het kader van Richtlijn 2003/42/EG. De opnamen van de vluchtreorder mogen niet openbaar worden gemaakt, noch worden gebruikt voor andere doeleinden dan het veiligheidsonderzoek, luchtwaardigheids- of onderhoudsdoeleinden, behalve wanneer deze opnamen niet identificeerbaar worden gemaakt of openbaar worden gemaakt volgens beveiligde procedures.
 3. Onverminderd de leden 1 en 2 kan de gerechtelijke instantie of de instantie die bevoegd is voor het nemen van een besluit over de openbaarmaking van opnamen volgens de nationale wetgeving echter beslissen dat de openbaarmaking van de in de leden 1 en 2 vermelde gegevens om andere wettelijke redenen zwaarder weegt dan de negatieve binnenlandse en internationale gevolgen die deze openbaarmaking kan hebben voor het onderzoek in kwestie of een toekomstig veiligheidsonderzoek. De lidstaten kunnen, overeenkomstig de rechtshandelingen van de Unie, het aantal gevallen waarin tot openbaarmaking besloten kan worden, beperken. Toezending van de in de leden 1 en 2 bedoelde gegevens aan een andere lidstaat voor andere doeleinden dan een veiligheidsonderzoek en, wat lid 2 betreft, voor andere doeleinden dan verbetering van de veiligheid van de luchtvaart, kan geschieden voor zover de nationale wetgeving van de met elkaar communicerende lidstaten dat toestaat. De autoriteiten van de ontvangende lidstaat mogen deze gegevens alleen in overeenstemming met hun nationale wetgeving verwerken of openbaar maken, na raadpleging van de toezendende lidstaat.
 4. Alleen gegevens die strikt noodzakelijk zijn voor de in lid 3 genoemde doeleinden mogen openbaar worden gemaakt.

Archiefwet 1995

Artikel 15

1. Bij de overbrenging van de in artikel 1, onder c 1° en 2°, bedoelde archiefbescheiden kan de zorgdrager, na advies van de beheerder van de archiefwaarplaats, slechts beperkingen aan de openbaarheid stellen voor een bepaalde termijn en met het oog op:
 - a. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
 - b. het belang van de Staat of zijn bondgenoten;
 - c. de onevenredige benadeling van een ander belang dan genoemd in onderdeel a of onderdeel b.Voor zover de beheerder van een archiefbewaarplaats een rijksarchivaris is als bedoeld in artikel 26, tweede lid, wordt het advies, bedoeld in de eerste volzin, gevraagd aan de algemene rijksarchivaris, bedoeld in artikel 25, eerste lid.
2. De zorgdrager ten aanzien van de in de archiefbewaarplaats berustende archiefbescheiden kan, na de in het eerste lid bedoelde overbrenging, niet alsnog beperkingen als bedoeld in het eerste lid stellen, tenzij zich na het tijdstip van overbrenging omstandigheden hebben voorgedaan die, waren zij op dat tijdstip bekend geweest, tot het stellen van beperkingen aan de openbaarheid ingevolge het eerste lid zouden hebben geleid.
3. De zorgdrager ten aanzien van de in de archiefbewaarplaats berustende archiefbescheiden, kan, gehoord degene op wiens last de archiefbescheiden zijn overgebracht, de ingevolge het eerste of tweede lid aan de openbaarheid gestelde beperkingen opheffen, dan wel ten aanzien van een verzoeker buiten toepassing laten, indien het belang van de gestelde beperking niet opweegt tegen diens belang tot raadpleging of gebruik van de archiefbescheiden.
4. Ingevolge het eerste of tweede lid aan de openbaarheid gestelde beperkingen hebben geen betrekking op archiefbescheiden die ouder zijn dan vijfenzeventig jaar, tenzij door Onze minister dan wel, indien het archiefbescheiden betreft voor de bewaring waarvan een andere dan een rijksarchiefbewaarplaats of een provinciale archiefbewaarplaats is aangewezen, door gedeputeerde staten anders wordt beslist.
5. Het derde lid is niet van toepassing op archiefbescheiden aan de openbaarheid waarvan beperkingen zijn gesteld met het oog op het belang van de Staat of zijn bondgenoten.
6. In geval van archiefbescheiden die het belang van de Staat of zijn bondgenoten betreffen vindt het vierde lid slechts toepassing voor zover de ministerraad niet ander beslist.
7. Met betrekking tot de in het vijfde lid bedoelde archiefbescheiden zijn van toepassing regelingen inzake het recht op informatie die zouden gelden indien de archiefbescheiden niet naar een archiefbewaarplaats waren overgebracht.



Bijlage C: Uitgebreide inventaris- lijst van documenten die naar het oordeel van het Adviescollege openbaar kunnen

Inventarisnummer: 2032

Beschrijving volgens de inventaris: 1: Eindrapport van de Raad voor de Luchtvaart 1994
Openbaarheid beperkt tot: 01-01-2070

Nr. Aangetroffen documenten

1	Final rapport on the accident with El Al 1862
2	Fax aan Boeing e.a. aankondiging verschijning rapport
3	Nederlandse vertaling van conclusies eindrapport 24 februari 1994
4	Kopie van Nederlandse vertaling van conclusies eindrapport 24 februari 1994
5	Brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat aan de Kamer over het onderzoeksrapport
6	Brief van de Raad aan de Minister over de aanbevelingen El Al
7	Brief van de Minister aan de Kamer over voortgang actieprogramma

Inventarisnummer: 2036

Beschrijving: 5: Eindrapport over (reacties op) de aanbevelingen voortkomend uit het eindrapport van de Raad door het ministerie, z.j.
Openbaarheid beperkt tot: 01-01-2071

Nr. Aangetroffen documenten

1	Eindrapport door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat over (reacties op) de aanbevelingen voortkomend uit het eindrapport van de Raad voor de Luchtvaart over de oorzaak van de ramp uit 1995, verschenen na het onderzoeksrapport
---	--

Inventarisnummer: 2037

Beschrijving: 6: Registers van verschillende series correspondentie van zowel het BVOI als de RvdL z.j.

Openbaarheid beperkt tot: 01-01-2074

Nr. Aangetroffen documenten

- Div.
- Overzichten van correspondentie, verwijzend naar andere ordners,
 - kopieën van diezelfde overzichten, met steeds verschillende coderingen, o.a. van documenten die 'gescand' toegankelijk zijn bij Service Desk V&W / opgevraagd door de enquêtecommissie / door service desk V&W toegestuurd aan PEC
 - Correspondentie-overzicht 'ordner A' met markering van de documenten die niet zijn aangetroffen
-

Inventarisnummer: 2043

Beschrijving: 12: Correspondentie van de BVOI, map E, 426 – 475 1996-1998

Openbaarheid beperkt tot: 01-01-2074

Aangetroffen documenten

- Div. Verschillende brieven uit de periode 1996-1998
-

Inventarisnummer: 2055

Beschrijving: 24: Vrachtbrieven, I 1992-1997

Openbaarheid beperkt tot: 01-01-2073

Aangetroffen documenten

- Div.
- Kopieën van vrachtbrieven lading vlucht LY 1862
 - Document 'vrachtdocumentatie El Al-vlucht LY 1862, 4 oktober 1992
-

Inventarisnummer: 2056

Beschrijving: 25: Vrachtbrieven, II, met stukken over de nasleep 1995-1996 (1995-1996)

Openbaarheid beperkt tot: 01-01-2072

Aangetroffen documenten

- Div.
- Kopieën van vrachtbrieven lading vlucht LY 1862
 - Correspondentie en documentatie (inclusief Kamervragen) over de lading
 - Memo ministerie Verkeer en Waterstaat met bericht dat alle haar ter beschikking staande documenten behorende bij de vracht met de Tweede Kamer zijn gedeeld
-

Inventarisnummer: 2057

Beschrijving: 26: Vrachtbrieven, III, met stukken over de nasleep 1996-1998

Openbaarheid beperkt tot: 01-01-2074

Aangetroffen documenten

- Div.
- Kopieën van vrachtbrieven lading vlucht LY 1862
 - Brieven aan de Tweede Kamer over de lading
 - Toezegging minister Verkeer en Waterstaat dat alle vrachtbrieven met de Kamer zullen worden gedeeld.
 - Correspondentie advocatenkantoor over verstrekken vrachtbrieven aan nabestaanden
-

Inventarisnummer: 2064

Beschrijving: 33: Openbare zitting Bijlmer; verslag 1993

Openbaarheid beperkt tot: 01-01-2069

Aangetroffen documenten

- | | |
|---|---|
| 1 | Verslag openbare zitting Bijlmer 14 en 15 oktober 1993 deel I en II |
| 2 | Handgeschreven brief met korte samenvatting over waardeoordeel |
| 3 | Powerpoint / diaslides die tijdens de openbare zitting zijn getoond |
-

Inventarisnummer: 2065

Beschrijving: 34: Openbare zitting Bijlmer, stukken inzake de voorbereiding I 1993
Openbaarheid beperkt tot: 01-01-2069

Nr.	Aangetroffen documenten
1	Draaiboek openbare zitting Bijlmer 14/15 oktober 1993
2	Lijst met contactpersonen
3	Concept versie draaiboek met indeling congresgebouw (vertrouwelijk)
4	Lijst met contactpersonen
5	Persuitnodiging met korte toelichting doel openbare hoorzitting
6	Aantal krantenartikelen van juli t/m oktober 1993 over openbare hoorzitting
7	Correspondentie met betrekking tot aanwezigheid van partijen en reserveringen voor plaatsen
8	Correspondentie met Congresgebouw over organiseren openbare hoorzitting
9	Financiële zaken met betrekking tot openbare hoorzitting, zoals beschikbare budget
10	Contracten ten behoeve van de openbare hoorzitting, bijvoorbeeld met simultaan tolken voor de pers
11	Algemeen stuk over onderzoeksbevoegdheid Spoorwegongevallenraad
12	Agenda en uitgeschreven presentatie vooronderzoek in het Engels en Nederlands voor 14 oktober
13	Persbericht, open brief werkgroep vliegcrash Bijlmermeer en rapport van de werkgroep met aanbevelingen voor veiliger vliegverkeer d.d. 12 oktober 1993
14	Informatiepakket Openbare Zitting Bijlmermeer voor de aanwezigen. Inhoud: <ul style="list-style-type: none">• Korte toelichting doel openbaar hoorzitting• Verklarende woordenlijst• Technische tekeningen Boeing 747• Reconstructie vliegbaan• Spreektekst openbare zitting
15	Fax over de scheefstand met foto's van een Boeing t.b.v. de openbare hoorzitting
16	Hotelreserveringen
17	Bedankbriefjes inzet betrokkenen tijdens openbare zitting, zoals RIAGG
18	Aktielijst
19	Verklaring geen bezwaar aftappen geluids- en beeldopnamen door de pers.

Nr. **Aangetroffen documenten**

20	Pentekeningen positie flatgebouwen
21	Toelichting op de informatiepakketten
21	Lijst met te stellen vragen tijdens de openbare zitting

Inventarisnummer: 2066

Beschrijving: 35: Openbare zitting, stukken inzake de voorbereiding II 1993
Openbaarheid beperkt tot: 01-01-2069

Nr. **Aangetroffen documenten**

1	Korte notitie met organisaties, telefoonnummers en hoeveelheid kaarten
2	Instructie om telefonisch plaatsen te reserveren
3	Kort notitie met adressen en instructie sturen informatie na zitting
4	Memorie van toelichting Luchtvaartongevallenwet (op verzoek verstuurd door de Raad naar Volkskrant)
5	Meerdere aanvragen van pers e.a. voor plek op de zitting
6	Nota van de Raad aan de Minister van Verkeer en Waterstaat over uitstel presentatie vooronderzoek met bijlage
7	Opzet presentatie openbare zitting
8	Fax naar Boeing e.a. met uitnodiging zitting en oproepen getuigen
9	Reactie van NTSB op de uitnodiging met vragen over verloop hoorzitting
10	Brief van advocatenkantoor De Brauw Blackstone als vertegenwoordigers van El Al met eveneens vragen over verloop openbare hoorzitting
11	Reactie van P&W /NTSB op uitnodiging zitting en oproepen getuigen
12	Brief van secretaris Raad voor de Luchtvaart aan directeur Luchtvaartinspectie met aankondiging voortzetting onderzoek met openbare zitting
13	Aantal faxen over de aard van de zitting tussen Boeing, P&W e.a. en BVOI
14	Brief van de U.S. Department of Transportation over hoe om te gaan met verzoeken op grond van de FOIA in Amerika en die stukken betreffen die zijn gestuurd door Raad

Inventarisnummer: 2077

Beschrijving: Rapporten inzake het bodemonderzoek op de plaats van het ongeval 1993
Openbaarheid beperkt tot: 01-01-2069

Nr. Aangetroffen documenten

- | | |
|---|---|
| 1 | Aanvullend bodemonderzoek op het terrein rond de flats Groeneveen en Klein-Kruitberg te Amsterdam-zuidoost. (Rapport van Omegam project 12982; 12 oktober 1993) |
| 2 | Oriënterend bodemonderzoek op het terrein rond de flats Groeneveen en Klein-Kruitberg ter plaatse van het vliegtuigongeluk d.d. 4 oktober 1992 in de Bijlmermeer (Rapport van Omegam, project 12662; 2 juni 1993) |
| 3 | Aanbiedingsbrief van de rapporten van Stadsdeel Zuidoost (opdrachtgever) aan Bureau vooronderzoek ongevallen RLD |

Inventarisnummer: 2085

Beschrijving: 54: Stukken inzake de behandeling van de ramp en de nasleep, in de Tweede Kamer 1992-1996
Openbaarheid beperkt tot: 01-01-2072

Nr. Aangetroffen documenten

- | | |
|---|---|
| 1 | Korte beschrijving procesgang NOTOC (Notification to Captain; lijst gevaarlijke stoffen) t.b.v. beantwoording kamervragen |
| 2 | Concept antwoorden kamervragen |
| 3 | Brief van Van Gijssel aan Minister van Verkeer en Waterstaat over ontbrekende vrachtbrieven d.d. 21 maart 1996 |
| 4 | Brief Minister Verkeer en Waterstaat aan Van Gijssel over verkrijgen ontbrekende vrachtbrieven langs diplomatieke weg, met beslisnota |
| 5 | Brief Minister aan Van Gijssel over medewerking RvdL/BVOI inzage vrachtbrieven d.d. 19 januari 1996 |
| 6 | Verslag herdenking ramp in EK d.d. 6 oktober 1992 |
| 7 | Verslag herdenking ramp in TK d.d. 6 oktober 1992 |
| 8 | Brief Minister Verkeer en Waterstaat aan Tweede Kamer over vliegramp Bijlmermeer (TK 92/93, 22 861, nr.1) met bijlage (verkeersleidingstechnische rapportage van het ongeval) d.d. 7 oktober 1992 |
| 9 | Brief Minister Verkeer en Waterstaat aan Tweede Kamer over vliegramp Bijlmermeer (TK 92/93 22861, nr. 2) d.d. 8 oktober 1992 |

Nr. Aangetroffen documenten

10	Brief Minister Verkeer en Waterstaat aan Tweede Kamer over vliegramp Bijlmermeer (TK 92/93 22861, nr. 3) d.d. 9 oktober 1992
11	Brief Minister Verkeer en Waterstaat aan Tweede Kamer over vliegramp Bijlmermeer (TK 92/93 22861, nr. 4) d.d. 12 oktober 1992
12	Brief Minister Verkeer en Waterstaat aan Tweede Kamer over vliegramp Bijlmermeer (TK 92/93 22861, nr. 5) d.d. 13 oktober 1992
13	Brief Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan Tweede Kamer over vliegramp Bijlmermeer (TK 92/93 22861, nr. 6) d.d. 14 oktober 1992
14	Brief Minister Verkeer en Waterstaat aan Tweede Kamer over vliegramp Bijlmermeer (TK 92/93 22861, nr. 7) d.d. 16 oktober 1992
15	Brief Minister Verkeer en Waterstaat aan Vaste Commissie met bijlagen (en opheffen vertrouwelijkheid eerder gedeelde informatie) d.d. 23 oktober 1992 met bijlage brief 22 oktober met als bijlage fax en brief van FAA
16	Brief Minister Verkeer en Waterstaat aan Tweede Kamer over vliegramp Bijlmermeer (TK 92/93 22861, nr. 8) d.d. 5 november 1992
17	Brief Minister aan voorzitter Tweede Kamer met als bijlage presentatie vooronderzoek vliegramp Bijlmermeer d.d. 14 oktober 1993
18	Brief Minister Verkeer en Waterstaat aan Tweede Kamer over vliegramp Bijlmermeer (TK 92/93 22861, nr. 10) d.d. 24 februari 1994 (eindrapport Raad voor de Luchtvaart)
19	Brief Minister Verkeer en Waterstaat aan Tweede Kamer met als bijlage voortgangsrapportage activiteiten naar aanleiding van de aanbevelingen d.d. 15 juli 1994
20	Losse bijlage 4 bij TK 22 861 nr. 12 (schriftelijke reactie op de vele vragen die zijn gesteld tijdens AO op 26 april 1995)
21	Kamerstuk 21 137, nr. 5 (samenvatting Nationaal Milieubeleidsplan) 1988-1989
22	Kamervragen van Gijzel d.d. 17 september 1993
23	Brief Minister Verkeer en Waterstaat aan Vaste Commissie d.d. 28 oktober 1994 over rechtzetten fout datum onderzoek ECD met bijlage brief gevaarlijke stoffen d.d. 17 september van Minister VenW aan Kamer met bijlagen (NOTOC en onderzoeksgegevens bodemverontreiniging)
24	Verslag AO d.d. 26 april 1995, 22861, nr. 11
25	Verslag AO d.d. 22 juni 1995, 22861, nr. 12
26	Ongecorrigeerd stenogram d.d. 14 mei 1996 behandeling brief minister Verkeer en Waterstaat 22861, nr. 13
27	Overzicht contacten met Tweede Kamer over vliegramp Bijlmer 6/10/92-13/05/96

Inventarisnummer: 2087

Beschrijving: 56: Rapport "Commissie informatiestroom Luchtvrachtdocumentatie. Rapportage 15 juli 1998", van de commissie Hoekstra).

Openbaarheid beperkt tot: 01-01-2074

Nr.	Aangetroffen documenten
1	Aanbiedingsbrief bij rapport Hoekstra met negental bijlagen die ter informatie wordt verstuurd aan meerdere geadresseerden d.d. 16 juli 1998
2	Verslag interdepartementaal contactpersonenoverleg m.b.t. de vliegramp in de Bijlmer d.d. 2 juli 1998
3	Speech Hoekstra bij aanbieding rapport
4	Samenvatting commissie informatiestroom luchtvrachtdocumentatie
5	Aanbiedingsbrief van de Minister van Verkeer en Waterstaat aan Tweede Kamer (d.d. 15 juli 1998)
6	Krantenknipsels over rapport
7	Rapport commissie informatiestroom luchtvrachtdocumentatie met bijlagen 1 t/m 10

Inventarisnummer: 2088

Beschrijving: 57: Stukken inzake verzoeken om informatie van de dagbladen De Volkskrant en Trouw

Openbaarheid beperkt tot: 01-01-2071

Nr.	Aangetroffen documenten
1	Beantwoording informatievragen Trouw met stukken die beoordeelt zijn op grond van de Wob
2	Wob verzoek Trouw
3	Interne notitie over welke informatie openbaar kan zijn
4	Diverse brieven over niet vrijgeven informatie onder de Wob vanwege bijzonder openbaarmakingsregime Luchtvaartongevallenwet
5	Krantenknipsels
6	Brief aan de Raad over het zijn van bestuursorgaan, de interpretatie van openbaarmakingsregime Luchtvaartongevallenwet
7	Wetteksten Wob

Nr. Aangetroffen documenten

8	Diverse Wob-verzoeken Volkskrant
9	Diverse krantenartikelen
10	Schriftelijke reactie algemeen overleg Kamer
11	Concept versie beantwoording kamervragen
12	Verzoek Volkskrant lading en inwilliging verzoek met algemeen stuk lading
13	Beantwoording Wob-verzoek door verstrekken gelakte stukken

Inventarisnummer: 2089

Beschrijving: 58: Werkmap inzake vragen vanuit de media en het parlement 1996, 1 omslag
Openbaarheid beperkt tot: 01-01-2072

Nr. Aangetroffen documenten

Div.	<ul style="list-style-type: none">• Proces-verbaal / aangifte dhr. Plettenberg over vrachtbrieven bij politie Amsterdam-Amstelland (en correspondentie daarover (Rob van Gijzel)• Correspondentie met burgers en experts over lading, geheime bestemming, scheefstand motoren etc.• Correspondentie met Van Gijzel over o.a. over ontbrekende documenten• Notitie Raad over beantwoording vragen van o.a. Van Gijzel.• (concepten van) antwoorden op Kamervragen en correspondentie ten behoeve daarvan o.a. met El Al, RLD etc. Betreft in het bijzonder bijdragen van de Raad om Kamervragen te beantwoorden• Gespreksnotities over concept-beantwoording Kamervragen en correspondentie met o.a. El Al over inzage Van Gijzel• Deel proces-verbaal uit 1992 verhoor van de heer Plettenberg
------	--

Inventarisnummer: 2091

Beschrijving: 60: Stukken inzake de behandeling van de ramp en de nasleep in de Vaste Commissie van Verkeer en Waterstaat 1992-1999
Openbaarheid beperkt tot: 01-01-2075

Nr. Aangetroffen documenten

1	Beantwoording vragen Vaste Commissie door de Minister van Verkeer en Waterstaat
2	Beantwoording vragen Vaste Commissie door Raad van de Luchtvaart

Nr. Aangetroffen documenten

3	Schriftelijke reactie n.a.v. algemeen overleg met de Vaste Commissie
4	Aanvulling op dossier voor algemeen overleg van de RLD
5	Brief minister aan werkgroep Vliegverkeer Bijlmermeer
6	Conceptbeantwoording vragen Vaste Commissie
7	Brief minister aan kamer over mogelijke aanwezigheid gevaarlijke stoffen
8	Concept antwoorden vragen
9	Processen-Verbaal met getuigenverklaringen
10	Open brief van Van de Belt aan DG RLD over vliegramp en eindrapport dd. maart 1995
11	Concept antwoord open brief
12	Concept beantwoording Kamervragen
13	Beantwoording Kamervragen
14	Beknopt verslag van een algemeen overleg concept en eindversie
15	Diverse concepten uit het onderzoek
16	Verslag van een algemeen overleg over Bijlmer ramp
17	Briefwisseling over rechtzetten fout in correspondentie kamer ECD. Conclusies ECD zijn door NOVA opgevraagd
18	Concept beantwoording Kamervragen met onderliggende stukken uit het onderzoek
19	Nota over de verwijdering van radioactief afval Kema-terrein Arnhem
20	Voorlopig verslag gesprek tussen de Minister van Verkeer en Waterstaat en RLD met vaste kamercommissie
21	Brief minister Verkeer en Waterstaat over Hebreeuwse tekst op band met verkeersleiding die op grond van Wob openbaar is gemaakt
22	Commentaar van de Raad op Parlementaire Enquête rapport
23	Brieven van de Raad aan de parlementaire enquête

Inventarisnummer: 2092

Beschrijving: Stukken inzake de stand van de motoren 1995-1996, 1 omslag

Openbaarheid beperkt tot: 01-01-2072

Aangetroffen documenten

-
- | | |
|------|---|
| Div. | <ul style="list-style-type: none">• Onderzoek door TNO in opdracht van minister van Verkeer en Waterstaat over stand van motoren d.d. juni 1996• Auteursrechtenkwesie gebruik foto's |
|------|---|
-

Inventarisnummer: 2101

Beschrijving: 70: Voortgangsrapporten, alsmede Nieuwsbrieven van het Directoraat-generaal Rijksluchtvaartdienst 1992 (1992), 1 omslag

Openbaarheid beperkt tot: 01-01-2068

Aangetroffen documenten

-
- | | |
|----|--|
| 1 | Voortgangsrapport 9 december 1992 |
| 2 | Voortgangsrapport 12 januari 1993 |
| 3 | Voortgangsrapport 5 november 1992 |
| 4 | Tussenrapport 26 oktober 1992 met vrijgeven conversatie tussen vlieger en verkeersleider als bijlage bij het tussenrapport |
| 5 | Persbriefing 7 oktober 1992 |
| 6 | Fax van het NLR (Nationaal lucht- en Ruimtevaartlaboratorium) aan BVOI met vragen en antwoorden die zij hebben gegeven aan journalist Future Flight Magazine |
| 7 | Nieuwsbrief DG Rijksluchtvaartdienst 23 december 1992 over ramp Faro Portugal met als bijlage besluit benoeming vooronderzoeker en brief Minister stand van zaken invoering Luchtvaartongevallenwet |
| 8 | Brief Minister Verkeer en Waterstaat d.d. 11 december 1992 met als bijlage voortgangsrapport 9 december 1992 met als bijlage afschrift transcript volledige communicatie El Al vliegtuig en verkeersleiding en kopie persverklaring OM |
| 9 | Nieuwsbrief DG Rijksluchtvaartdienst d.d. 11 december 1992 met afschrift brief minister d.d. 11 december met bijlagen |
| 10 | Nieuwsbrief DG Rijksluchtvaartdienst d.d. 9 november 1992 met als bijlage brief minister Verkeer en Waterstaat d.d. 5 november 1992 met als bijlage voortgangsrapportage 5 november 1992 |
-

Aangetroffen documenten

11	Nieuwsbrief DG Rijksluchtvaartdienst d.d. 27 oktober 1992 met als bijlage persbericht 20 oktober 1992, brieven aan de Kamer d.d. 22 en 23 oktober inlichten aanpak uitvoeren inspecties
12	Nieuwsbrief DG Rijksluchtvaartdienst d.d. 16 oktober 1992 met als bijlage brief Minister Verkeer en Waterstaat aan Kamer d.d. 16 oktober 1992 en persbericht ANP over de Buitenveldert-baan en persbericht 13 oktober 1992
13	Nieuwsbrief DG Rijksluchtvaartdienst d.d. 13 oktober 1992 met als bijlage brieven aan de Kamer d.d. 9 en 12 oktober 1992 (met als bijlage twee grafieken) en brief aan Kamer van 13 oktober 1992
14	Nieuwsbrief DG Rijksluchtvaartdienst (ongedateerd) met als bijlage kopie ANP-bericht
15	Nieuwsbrief DG Rijksluchtvaartdienst 7 oktober 1992 met als bijlage brief minister Verkeer en Waterstaat aan Kamer d.d. 7 oktober 1992 met als bijlage verkeersleidingstechnische- rapportage met drie afbeeldingen

Inventarisnummer: 2103

Beschrijving: 72: Stukken inzake vragen en onderzoek vanuit de gemeente en regio Amsterdam 1992-1996

Openbaarheid beperkt tot: 01-01-2072

Nr. Aangetroffen documenten

1	Schutblad met titel vragen burgemeester Patijn april 1996
2	Brief burgemeester Patijn d.d. 9 april 1996 met verzoek alle informatie openbaar te maken met bijlage vragen CDA
3	Antwoord Raad d.d. 15 april 1996 op brief burgemeester Patijn met bijlagen (eindrapport en brief van minister Verkeer en Waterstaat d.d. 15 maart met 6 bijlagen)
3	Fax van gemeente Amsterdam over vliegcrash Bijlmer d.d. 13 oktober met bijlage
4	Fax van BVOI aan directeur Luchtvaartinspectie d.d. 25 maart 1994
5	Fax aan Directeur Luchtvaartinspectie d.d. 25 maart 1994 met faxbericht van service platform Amsterdam d.d. 23 maart
6	Rapport van de ECD d.d. 24 november 1992
7	Rapport uranium door stadsdeel Amsterdam zuidoost d.d. 4 oktober 1994
8	Brief van GG&GD d.d. 31 augustus 1994 met betrekking tot lichamelijke gezondheidsklachten

Nr. Aangetroffen documenten

9	Minuut beantwoording brief d.d. 9 oktober 1992
10	Beantwoording brief Comité milieu Schiphol d.d. 19 oktober 1992
11	Open brief comité milieu Schiphol d.d. 9 oktober 1992
12	Beantwoording brief d.d. 1 september van CBVS op 28 september 1992 door Luchtvaartinspectie over starten baan 27
13	Fax van de RLD/LI aan de DG RLD over vergroten dalhoek van vliegtuigen in het kader van milieumaatregelen tijdens de nadering d.d. 14 oktober 1992

Inventarisnummer: 2104

Beschrijving: 73: stukken inzake risico- en crisisbeheersing, onder meer na aanleiding van het optreden van de Rijksluchtvaartdienst tijdens het ongeval

Openbaarheid beperkt tot: 01-01-2068

Nr. Aangetroffen documenten

1	Algemene beschouwing risico's en risicobeheersing van Provincie Zuid-Holland
2	Artikel over risicoanalyse als beleidsinstrument
3	Projectplan crisisbeheersing RLD november 1993 met bijlage

Inventarisnummer: 2105

Beschrijving: 74: Stukken inzake de veiligheid rond vliegvelden 1992 (1992), 1 omslag

Openbaarheid beperkt tot: 01-01-2068

Nr. Aangetroffen documenten

1	Aanbiedingsbrief van de definitieve versie van de NLR m.b.t. algemene nota risico en kans vliegtuigongevallen rond luchthavens
2	Vliegtuigongevallen rond luchthavens d.d. 5 oktober 1992
3	Nota externe veiligheid PASO
4	Kamerstuk 21 964, nr.11 Plan van Aanpak Schiphol en omgeving d.d. 16 november 1992
5	Kamerstuk 21 964, nr. 12 Plan van Aanpak Schiphol en omgeving d.d. 26 januari 1993

Nr. Aangetroffen documenten

6	Kamerstuk 21 964, nr. 13 Plan van Aanpak Schiphol en omgeving d.d. 10 juni 1993
7	Brief aan DG Luchtvaart over safety panel review van het RAND-rapport met als bijlage alleen titelblad van rapport
8	Kamerstuk 21 964, nr. 17 Plan van Aanpak Schiphol en omgeving d.d. 21 oktober 1993
9	Brief van directie luchthaven Schiphol aan raad van commissarissen d.d. 16 oktober 1992 met een zevental bijlagen (niet aangetroffen)
10	Appendix 9: Historic data on third party fatalities (overzicht uit 1990 met vliegtuigongevallen in de buurt van vliegvelden in de periode 1970-1988)

Inventarisnummer: 2107

Beschrijving: 76: documentatie "aircraft operations manual" van KLM. Voor een Boeing 747 1990-1991

Openbaarheid beperkt tot: 01-01-2067

Nr. Aangetroffen documenten

1	Manual KLM Boeing 747
2	Handleiding KLM Boeing 747

Inventarisnummer: 2109

Beschrijving: 78: Eindrapport van het vooronderzoek; voorbereiding van afbeeldingen bijlagen z.j.

Openbaarheid beperkt tot: 01-01-2074

Nr. Aangetroffen documenten

1	Kleurenkaart reconstructie vliegroute vliegtuig A3
2	Overzichtsfoto's ramplek A3
3	Technische tekeningen Boeing met handgeschreven aantekeningen welke onderdelen waarschijnlijk niet meer functioneerden A3

Inventarisnummer: 2948

Beschrijving: Hoorzitting Rijksluchtvaartdienst op 14 en 15 oktober 1993, 4 videobanden

Openbaarheid beperkt tot: 01-01-2069

Omschrijving: Het betreft een openbare hoorzitting, waarin tijdens de introductie onder meer wordt gezegd dat de hoorzitting een openbaar karakter heeft omdat het publiek het recht heeft om te weten dat bepaalde zaken niet aan de aandacht van de Raad zijn ontsnapt (ondanks uitingen in de media) en dit een eerste moment is waarop de Raad inhoudelijk kan reageren. Opmerkelijk is dat de beelden van deze hoorzitting ook onderdeel uitmaakt van het openbare deel van het archief van de Parlementaire Enquêtecommissie (inventaris nummers 514-516).

Inventarisnummer: 2949

Beschrijving: Destructie van El Al 747 wrakstukken 1995, 1 videoband

Openbaarheid beperkt tot: 01-01-2071

Omschrijving: De wrakstukken zijn op een gegeven moment (7 juli 1995) via containers afgevoerd naar een bedrijf in België. Deze band legt deze gebeurtenissen vast. De cameraman geeft in het Engels commentaar van wat er gebeurt.

Inventarisnummer: 2952

Beschrijving: El Al Boeing algemeen ongedateerd, 1 videoband

Openbaarheid beperkt tot: 01-01-2074

Omschrijving: Interview van presentator Henk Terlingen op commerciële zender RTL5 over foto's en onderzoek over scheefstand van de motoren. Uitzending is vermoedelijk van oktober 1993 of februari 1994.

Inventarisnummer: 2953

Beschrijving: Animaties ten behoeve van het onderzoek ongedateerd, 3 videobanden

Openbaarheid beperkt tot: 01-01-2074

Omschrijving: Animatie gemaakt door het Nederlands Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium (NLR). De animatie laat in verschillende snelheden en metadata (hoogte, snelheid, koers, communicatie vliegtuig en toren) de laatste minuten van de rampvlucht zien. Opmerkelijk is dat precies dezelfde animatie is te vinden in het openbare deel van het archief van de Parlementaire Enquêtecommissie (inventarisnummer 509) (Kopie uit het archief van de zender AT5 van een animatie simulatie van vlucht LY 1862 van de vliegcrash in de Bijlmer, gemaakt door het Nederlands Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium (NLR), gekregen van P. Fleury van Golden Monkey Enterprises).



Adviescollege
**Openbaarheid en
Informatiehuishouding**

www.acoi.nl