

Vergaderjaar 2024–2025

22 861

Vliegcramp Bijlmermeer

Nr. 51

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 augustus 2025

Op 19 april 2024 heeft het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (ACOI) het rapport *Geen afgesloten hoofdstuk, Advies om de openbaarheid van het archief over de Bijlmervliegcramp te vergroten* gepubliceerd. Aanleiding voor dit rapport is de motie Omtzigt c.s.¹ Hiermee besloot de Tweede Kamer het ACOI om een advies te vragen over de openbaarheidsregimes bij en de toegang tot de stukken over de Bijlmervliegcramp die zich in het Nationaal Archief bevinden.

Het ACOI doet vier aanbevelingen in het rapport om de openbaarheid en toegankelijkheid van het archief over de Bijlmervliegcramp te vergroten:

1. Maak op korte termijn openbaar wat al direct openbaar kan worden.
2. Deel de inventarisnummers zoveel mogelijk opnieuw in, zodat dossiers gesplitst worden in openbare en beperkt-openbare delen.
3. Voer een balancing test uit op het beperkt openbare deel dat overblijft.
4. Investeer in de toegankelijkheid van het archief voor betrokkenen en onderzoekers.

Deze aanbevelingen zijn gericht aan (thans) de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, het Nationaal Archief en relevante partners en belanghebbenden. In deze brief wordt de Kamer geïnformeerd over het aanvullend onderzoek van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en de concrete opvolging van aanbeveling 3².

Aanbeveling 1, 2 en 4 zijn uitgevoerd in lijn met het ACOI-rapport

Bij ongevallen in de luchtvaart is het belangrijk dat er goed en onafhankelijk onderzoek wordt gedaan. Om van het ongeval te leren en om slachtoffers en nabestaanden transparantie en duidelijkheid te bieden over wat er is gebeurd.

¹ Kamerstuk 22 861, nr. 42.

² Aanbeveling 3: «Voer een balancing test uit op de resterende beperkt openbare documenten».

Met het ACOI-rapport en de daarvoor gevoerde gesprekken met betrokkenen bij de Bijlmervliegramp is het voor mij absoluut helder dat de openbaarheid en toegankelijkheid van het archief beter moest en beter kon.

Met de uitvoering van aanbeveling 1, 2 en 4 zijn grote stappen gezet om de openbaarheid en toegankelijkheid van het archief van de Raad voor de Luchtvaart over de Bijlmervliegramp te vergroten. Alle openbare documenten zijn gescheiden van de beperkt openbare documenten en de beschikbare publieke en private archieven over de Bijlmervliegramp verder in kaart gebracht en toegankelijker gemaakt. De Kamer is hier meermalen over geïnformeerd.³ Ook hebben diverse betrokken partijen de Tweede Kamer hun zienswijze op de beleidsreactie van de Minister van lenW meegegeven.⁴

De laatste stap naar aanleiding van aanbeveling 3, gaat over hoe het vertrouwen van de bewoners van de Bijlmermeer en de nabestaanden van slachtoffers in een onafhankelijk en transparant proces versterkt kan worden. Hieronder wordt uitgelegd hoe lenW hieraan invulling geeft.

Balancing test voor beperkt openbare documenten

Na de uitvoering van aanbevelingen 1 en 2 zijn openbare documenten in te zien en blijven beperkt-openbare documenten over. Deze documenten gaan over het onderzoek naar de oorzaak van het ongeval. Deze documenten vallen onder de bescherming van Bijlage 13 bij het Verdrag van Chicago en zijn op grond daarvan beperkt openbaar. Voor die beperkt-openbare documenten beveelt het ACOI het uitvoeren van een balancing test aan.

Bij beperkt-openbare documenten in het archief van de Raad voor de Luchtvaart is het mogelijk een zogenaamde balancing test uit te voeren, om vast te stellen of inzage toch mogelijk is. De balancing test is onderdeel van Bijlage 13 bij het Verdrag van Chicago en wordt toegepast bij een concreet verzoek tot inzage of openbaarmaking van onderzoeksinformatie die beperkt openbaar is. Met de balancing test wordt het belang van (het doel van) de aanvrager afgewogen tegen het belang van de bescherming van onderzoeksgegevens om de luchtvaartveiligheid te verbeteren.

Daarbij wordt gekeken naar de reden van het verzoek tot inzage. Verzoekers kunnen bijvoorbeeld om persoonlijke redenen informatie willen. Dit kan het geval zijn wanneer zij nabestaanden zijn van overledenen van de vlucht, of iemand die om andere reden persoonlijk getroffen is door het ongeval. Ook wordt gekeken of het een gerichte aanvraag is voor specifieke dossiers in het archief om iets beter te begrijpen of een algemene aanvraag voor heel veel dossiers met het doel een publicatie te maken waarvoor beperkt openbare informatie nodig is.

ACOI aanbeveling 3

Het ACOI stelt voor om voor de overgebleven beperkt-openbare documenten een commissie in te stellen die de balancing test uitvoert en daarover advies uitbrengt aan degene die op grond van de wet verantwoordelijk is voor het besluit om de beperkt openbare documenten al dan niet openbaar te maken (ook generiek voor categorieën documenten en

³ Kamerstuk 22 861, nrs. 47, 48, 49 en 50

⁴ De OVV op 4 december 2024, ACOI op 11 december 2024, Integral Safety Management System (ISMS) op 19 december 2024 (namens de ISMS Safety Review Board waarin deelnemen: KLM, LVNL, AviaPartner als vertegenwoordiger Grondafhandelaren, EasyJet als vertegenwoordiger Airlines, GTS als vertegenwoordiger Tankdiensten) en LVNL op 23 december 2024.

proactief voor andere vliegcrashes). In de commissie nemen volgens het voorstel van het ACOI vertegenwoordigers plaats aangewezen door de Minister van IenW, de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV), de algemene rijksarchivaris, het ACOI en een ombudspersoon. Met de voorgestelde samenstelling van de commissie beoogt het ACOI ervoor te zorgen dat alle verschillende belangen aan bod komen.

Aanvullend onderzoek IenW

Het Ministerie van IenW heeft aanvullend onderzoek gedaan naar deze aanbeveling. In het onderzoek is gekeken naar de wettelijke verdeling van de verantwoordelijkheid, de invulling van de balancing test en de mogelijkheid om een generieke beoordeling bij de balancing test toe te passen. Ook is gekeken naar het belang van de bescherming van onderzoeksgegevens om de luchtvaartveiligheid te verbeteren. Daarbij is ook een internationaal vergelijkend onderzoek gedaan naar de invulling van de balancing test in andere landen.

Op basis van de resultaten van het aanvullend onderzoek is de uitvoerbaarheid en wenselijkheid van aanbeveling 3 beoordeeld volgens het beleidskompas dat de rijksoverheid rijksbreed toepast bij het ontwikkelen van beleid en regelgeving.

De eindconclusies van de beleidsafweging uit het eindrapport en de overwegingen zijn opgenomen in bijlage 1 bij deze Kamerbrief. Het volledige eindrapport is bijgevoegd als bijlage 2.

Het onderzoek leidt samengevat tot de volgende conclusie

Uit de beoordeling concludeert IenW dat de instelling van een commissie voor de uitvoering van een balancing test zoals voorgesteld door het ACOI, niet uitvoerbaar is en dat IenW de aanbeveling niet in deze vorm overneemt. Tegelijkertijd begrijpt IenW de behoefte aan een meer transparant en onafhankelijk proces. Ook is er zeker begrip voor de nabestaanden en (oud)-bewoners van de Bijlmermeer die zich met het rapport van de ACOI gehoord voelen en graag zelf in een dergelijke commissie zouden plaatsnemen. IenW kan daar helaas niet aan tegemoet komen door aanbeveling 3 in zijn geheel over te nemen. IenW kies voor een andere invulling waarbij het doel en de uitleg bij aanbeveling 3 leidend is. Om de transparantie en het vertrouwen in de balancing test te vergroten, wordt de weging van de verschillende belangen neergelegd bij de OVV als onafhankelijke partij. Deze oplossing houdt rekening met de eisen die de internationale regelgeving stelt aan de betrouwbaarheid van onderzoeksgegevens en draagt bij aan het vergroten van de transparantie en de onafhankelijke weging van alle betrokken belangen.

Beleggen balancing test bij OVV

In dit kader wil IenW de behandeling van inzage- en openbaarmakingsverzoeken van de onderzoeksinformatie in het archief van de Raad voor de Luchtvaart bij de OVV onderbrengen. De OVV brengt na behandeling van het verzoek advies uit aan de Minister van IenW, waarna ik besluit op het verzoek zoals de Archiefwet voorschrijft. De OVV heeft door zijn huidige werkzaamheden immers ruime ervaring met het zorgvuldig, objectief en onafhankelijk betrekken van uiteenlopende belangen. De OVV heeft een geheel eigen specifieke expertise op het terrein van ongevalsonderzoek in meerdere sectoren.

Met de instelling van de Raad voor de Transportveiligheid in 1999 en zijn opvolger de OVV in 2005 is het ongevalsonderzoek onafhankelijk geworden. Daarnaast is het onderzoek transparanter en wordt het onderzoek uitgevoerd volgens de internationale afspraken. De rapporten

van de OVV komen tot stand na een zorgvuldige afweging tussen openbaarmaking en bescherming van onderzoeksgegevens. Daarbij wordt ook gekeken naar maatschappelijke vraagstukken. De OVV doet zijn werk echt anders dan de Raad voor de Luchtvaart tijdens de Bijlmervliegramp. De OVV heeft ook veel ervaring met het informeren van slachtoffers en nabestaanden bij luchtvaartonderzoeken, mede op grond van internationale en Europese richtlijnen. Illustratief hiervoor is de uitgebreide voorlichting door de OVV aan de nabestaanden van slachtoffers bij het onderzoek naar het neerhalen van vlucht MH17.

Met deze oplossing wil lenW tegemoet komen aan het gebrek aan vertrouwen door oud-bewoners en nabestaanden in de huidige werkwijze. Tegelijk heeft het beleggen van de verantwoordelijkheid bij de OVV het vertrouwen van de luchtvaartsector.

Ook de OVV heeft lenW te kennen gegeven zich in die rol te kunnen vinden. Voor de uitwerking van deze aanpak gaat lenW in overleg met de OVV, het Ministerie van Justitie en Veiligheid en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Daarbij wordt bijvoorbeeld gekeken naar welke afspraken noodzakelijk zijn met onder andere het Nationaal Archief. De Tweede Kamer wordt hierover in het najaar geïnformeerd.

Tot slot, het leren van alle informatie van een ongeval of ernstig incident om de luchtvaartveiligheid te verbeteren is heel belangrijk. Niet alleen voor betrokkenen in de luchtvaartsector, bewoners en nabestaanden van slachtoffers, maar voor iedereen. Met alle stappen die naar aanleiding van het rapport van het ACOI gezet zijn, wordt het vertrouwen van de bewoners en de nabestaanden van slachtoffers in het proces van inzage of openbaarmaking van onderzoeksinformatie versterkt, met behoud van het vertrouwen dat nodig is om de vliegveiligheid continue te verbeteren.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
R. Tieman

Het Ministerie van IenW heeft aanvullend onderzoek gedaan naar aanbeveling 3 van het ACOI-rapport. In het onderzoek is gekeken naar de wettelijke verdeling van de verantwoordelijkheid, de invulling van de balancing test en de mogelijkheid om een generieke beoordeling bij de balancing test toe te passen. Ook is gekeken naar het belang van de bescherming van onderzoeksgegevens om de luchtvaartveiligheid te verbeteren. Daarbij is ook een internationaal vergelijkend onderzoek gedaan naar de invulling van de balancing test door andere landen. Het rapport van het aanvullend onderzoek is als bijlage 2 toegevoegd bij deze brief.

Op basis van de resultaten van het aanvullend onderzoek is de uitvoerbaarheid en wenselijkheid van aanbeveling 3 beoordeeld volgens het beleidskompas dat de Rijksoverheid rijks-breed toepast bij het ontwikkelen van beleid en regelgeving.

Dit heeft geleid tot de volgende eindconclusies:

1. Gelet op het onafhankelijk karakter van de OVV, de hoge expertise op het gebied van onderzoek naar luchtvaartongevallen en het omgaan met uiteenlopende groepen belanghebbenden is het raadzaam de uitvoering van de balancing test voor alle inzageverzoeken van onderzoeksinformatie te laten uitvoeren door de OVV.
2. Er is geen speciale commissie nodig voor de uitvoering van een generieke balancing test van bepaalde categorieën onderzoeksinformatie zonder een concreet inzageverzoek, omdat Bijlage 13 bij het Verdrag van Chicago en de Rijkswet OVV daar al in voorzien.
3. Gelet op het geringe aantal inzageverzoeken voor onderzoeksinformatie over grote oude luchtvaartrampen⁵, is er geen noodzaak een proactieve balancing test uit te laten voeren door een commissie naar deze luchtvaartrampen. Inzageverzoeken voor deze luchtvaartrampen kunnen, evenals alle andere documenten van de Raad voor de Luchtvaart, langs de gangbare weg worden behandeld.⁶

Hieronder zijn de primaire redenen hiervoor opgenomen.

- *Waarborgen lerend vermogen in de luchtvaart.*
Uit het onderzoek blijkt dat er in de luchtvaartsector weinig vertrouwen is in het instellen van een commissie zoals voorgesteld door het ACOI om de balancing test uit te voeren. Onvoldoende vertrouwen in de deskundigheid en behandeling van beschermde informatie door de betrokkenen die meldingen moeten doen, kan leiden tot minder medewerking aan een ongevallenonderzoek. Dit is niet alleen zorgelijk omdat er minder inzicht in de toedracht van een ongeval komt, maar vooral omdat de uitkomsten van het onderzoek dan niet kunnen bijdragen aan het verbeteren van de luchtvaartveiligheid voor iedereen. Beide ontwikkelingen dienen het belang van bewoners en nabestaanden van slachtoffers niet en hebben potentieel consequenties voor alle passagiers en personeelsleden aan boord van een vliegtuig.
- *Aansluiten bij internationale inrichting uitvoering balancing test.*
De balancing test wordt op dit moment al toegepast bij verzoeken voor inzage of openbaarmaking van beperkt openbare documenten, die vallen onder Bijlage 13 bij het Verdrag van Chicago. Bij afwijzing van een verzoek is de gang naar de rechter open. Met het inrichten van een aparte commissie die de balancing test uitvoert in de voorgestelde samenstelling, krijgen meer partijen dan (internationaal) gebruikelijk is

⁵ Waaronder KLM-PanAM Tenerife in 1977, SLM Zanderij in 1989, Martinair Faro in 1992, Hercules Eindhoven in 1996, Dakota Waddenzee in 1996.

⁶ Bij het bevoegd gezag en de gang naar de rechter.

inzicht in onderzoeksinformatie die volgens internationale afspraken moet worden afgeschermd om de meldingsbereidheid van betrokkenen en het meewerken aan onderzoek te waarborgen.

- *Te weinig aanvragen om de commissie voldoende ervaring te laten opbouwen.*

Een commissie dient voldoende ervaring op te bouwen. Echter, het totale aantal inzageverzoeken voor onderzoeksinformatie uit de archieven over luchtvaartongevallen sinds de invoering van de balancing test in 2016 is met ca. 29 verzoeken zeer beperkt. Dit betekent dat in de praktijk meerdere leden in een commissie maar zeer beperkt genoodzaakt worden om zich te verdiepen in Bijlage 13 en de richtsnoeren bij de balancing test, en deze vervolgens toe te passen, hetgeen een juiste afweging van alle belangen niet ten goede komt.

- *De voorgestelde samenstelling is niet mogelijk.*

Het ACOI heeft een gedetailleerd voorstel voor de samenstelling van de commissie gedaan. Het ACOI voert vijf partijen op om een vertegenwoordiger aan te wijzen. Daarbij wordt de ombudsman voorgesteld om de belangen het belang van slachtoffers te vertegenwoordigen. De ombudsman ziet echter zelf geen ruimte om zitting te nemen in de commissie, omdat het niet passend is bij diens rol en onafhankelijkheid. Naast de bovengenoemde bezwaren is deze samenstelling helaas niet mogelijk.