

Plan van Aanpak

1. Aanleiding

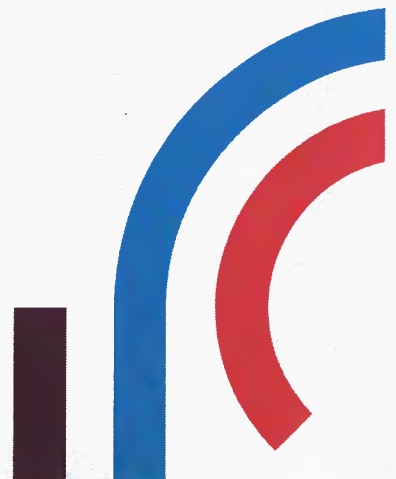
Naar aanleiding van een burgerbrief uit oktober 2022 heeft de vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken schriftelijke vragen gesteld aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) over de openbaarheid van stukken gerelateerd aan de Bijlmerramp.

De reactie(s) van de minister leidde uiteindelijk op 13 april 2023 tot een motie van het Kamerlid Omtzigt waarbij de Tweede Kamer het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (hierna: het Adviescollege) om advies vraagt over de openbaarheidsregimes bij en de toegang tot de stukken over de Bijlmerramp die zich in het Nationaal Archief bevinden. De motie is op 18 april 2023 unaniem aangenomen.

De adviesaanvraag d.d. 31 mei 2023 is op 6 juni 2023 door het Adviescollege ontvangen. De minister van IenW heeft op 13 juni 2023 een brief gestuurd aan de Tweede Kamer waarin hij aangeeft de medewerkers van het Adviescollege inzage te verlenen in de archiefstukken om, conform de motie verzoekt, onderzoek te verrichten.

In de loop der tijd zijn de omstandigheden waarin luchtvaartonderzoeken plaatsvinden flink veranderd. Naast stijgende verwachtingen van de families van slachtoffers van ongevallen, hebben media-aandacht en maatschappelijke verwachtingen rond transparantie grote invloed, ook op afgesloten onderzoeken. Een ramp, zoals die in de Bijlmer, heeft bovendien vaak ook gevolgen voor de samenleving als geheel, en raakt aan de veiligheid en aan het vertrouwen van burgers in instanties en de luchtvaartveiligheid. Gezien deze individuele en maatschappelijke belangen is het van belang om binnen de grenzen van verdrags- en nationale bepalingen te komen tot een zo'n groot mogelijke mate van openbaarheid.

Openbaarheid van het archief zou ook duidelijkheid kunnen scheppen over vragen die nog spelen rondom de rampvlucht, zo is de gedachte van de Kamer en nabestaanden van de Bijlmerramp.



2. Korte schets van de situatie

2.1. Wetgeving

Het voor dit onderzoek relevante wettelijke kader wordt gevormd door een aantal internationale en nationale wetten en richtlijnen.

- Het Verdrag van Chicago inzake de internationale burgerluchtvaart (hierna: Verdrag van Chicago) werd ondertekend op 7 december 1944 en is daarna verschillende keren aangepast (voor het laatst in 2006). Er zijn 193 landen bij het Verdrag aangesloten (van de 196 internationaal erkende staten). Het Verdrag van Chicago is aangevuld met 19 zogenaamde annexen, die voornamelijk bestaan uit technische regelgeving. Deze minimumveiligheidsnormen worden door de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) uitgevaardigd. Annex 13 regelt hoe onderzoeken naar ongevallen en incidenten in de burgerluchtvaart afgehandeld moeten worden. Annex 13 is voor het laatst in 2020 aangepast. Deze minimumeisen zijn sinds 1994 middels verschillende richtlijnen en verordeningen ook geïntegreerd in het EU-recht (zo regelt bijvoorbeeld verordening 996/2010 het onderzoek naar luchtvaartongevallen).
- In Nederland zijn de onderzoeken naar luchtvaartongevallen sinds 1936 in verschillende wetten geregeld, zoals de Luchtvaartrampenwet en de Luchtvaartongevallenwet. De Raad voor de Luchtvaart was op grond van deze wetten van 1937 tot 1999 belast met onderzoek naar voorvallen in het luchtvaartverkeer. De Raad voor de Luchtvaart viel destijds onder verantwoordelijkheid van het toenmalige ministerie van Verkeer en Waterstaat, de rechtsvoorganger van het huidige ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Tot 2005 was de Raad voor Transportveiligheid (een bundeling van verschillende onderzoeks- en adviesorganen) de aangewezen instantie voor een dergelijk onderzoek op grond van de Wet Transportongevallenraad.

In al deze nationale wetten zijn, in afwijking van de Wet open overheid (Woo), specifieke bepalingen opgenomen die in navolging van het Verdrag van Chicago het gebruik en de openbaarheid beperken van de documenten die in het kader van dergelijke onderzoeken zijn opgesteld of vergaard. Zo kunnen bepaalde documenten niet als bewijs worden gebruikt in civiele, strafrechtelijke of tuchtrechtelijke procedures, zoals verklaringen van personen en de gegevens ontleend aan de cockpit voice recorder.

Daarnaast bepaalt eveneens in navolging van het Verdrag een wettelijk voorgeschreven wegingskader welke informatie in het eindrapport mag worden opgenomen en is bij wet voorgeschreven welke informatie niet openbaar is, zoals de informatie die door de raad is verzameld ten behoeve van een onderzoek.

- In 2005 is de Rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid in werking getreden en is de Onderzoeksraad voor Veiligheid het orgaan dat na rampen, ongevallen of andersoortige incidenten onderzoek doet naar de oorzaken en gevolgen van onder meer luchtvaartongevallen.

2.2 Overbrenging naar Nationaal Archief en openbaarheid

De adviesaanvraag van de Tweede Kamer gaat over toegang tot het archief van de Raad voor de Luchtvaart over het onderzoek naar de Bijlmerramp. Dit archief is in 2010 door het ministerie van Verkeer en Waterstaat overgebracht naar het Nationaal Archief. Een deel van het archief zou op basis van de selectielijst voor vernietiging in aanmerking zijn gekomen, maar dit deel is met een beroep op de hardheidsclausule alsnog als te bewaren aangemerkt.

Aanvankelijk was de openbaarheid van de overgebrachte onderzoeksdossiers over luchtvaartongevallen en -incidenten beperkt op grond van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Bij deze beperkingsgrond is op grond van de Archiefwet een termijn van 75 jaar na sluiting van het dossier gebruikelijk om de (bijzondere) persoonsgegevens in de stukken te beschermen. Na overbrenging is echter gebleken dat naast de Archiefwet ook het Verdrag van Chicago op het archief van toepassing is. Het Verdrag van Chicago stelt geen termijn aan het verbod op openbaarmaking en gaat in dat kader in beginsel uit van een onbegrensd openbaarmakingsverbod.

Om de eisen omtrent openbaarheid in het Verdrag van Chicago in overeenstemming te brengen met de eisen in de Nederlandse Archiefwet, heeft het ministerie van IenW een voorbehoud van afwijking ('difference') bij de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (hierna: ICAO) ingediend. Dit Nederlandse voorbehoud houdt in dat in Nederland de onderzoeksdossiers niet voor de eeuwigheid beperkt openbaar zijn, maar voor een termijn van 75 jaar na sluiting van het dossier, op grond van de bescherming van de Staat en zijn bondgenoten. Dit verzoek is in 2017 aanvaard. Vervolgens hebben het ministerie van Infrastructuur en Milieu (later ministerie van Infrastructuur en Waterstaat) en het Nationaal Archief in samenwerking per dossier bepaald of een beperking op grond van het Verdrag van Chicago van toepassing is, en de resultaten hiervan vastgelegd in een Besluit dat in oktober 2022 is bekrachtigd (Stcrt. nr. 27097, 18 oktober 2022).

Verzoeken om inzage in het beperkt openbare archief worden nu afgehandeld door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat op grond van het Verdrag van Chicago. Dit is zoals het in de Archiefwet is vastgelegd. Van het verdragsrechtelijke uitgangspunt dat documenten niet beschikbaar worden gesteld voor een ander doel dan onderzoek naar ongelukken en incidenten kan worden afgeweken door een "balancing test", een belangenafweging.

2.3 Kamerdebat

Als gevolg van deze ontwikkelingen, hebben verschillende Kamerleden laten weten zich zorgen te maken over de lange termijn van 75 jaar waarna de onderzoeksstukken naar de Bijlmermeerramp pas openbaar zouden worden. Zij zetten vraagtekens bij de reden voor de geheimhouding, namelijk het verzekeren van medewerking van betrokkenen bij luchtvaartongevallen. Openbaarheid van het archief zou ook duidelijkheid kunnen scheppen over vragen die nog spelen rondom de rampvlucht, zo is de gedachte. Zij vinden bovendien dat de openbaarheidsbeperkingen wel heel ruim zijn opgevat, als je op basis van de inventaris naar de stukken kijkt. Dit kwam op de volgende momenten aan de orde:

- In een schriftelijke reactie op 23 maart 2023 stelde de minister dat de termijn van 75 jaar passend is omdat "betrokkenen bij een ongevalsonderzoek niet voor onmiddellijke openbaarmaking van voor hen relevante gegevens hoeven te vrezen." Een onderzoek

naar luchtvaartongevallen op grond van het Verdrag van Chicago heeft als enig doel het vaststellen van oorzaken en het voorkomen van ongevallen en niet de bepaling van schuld of aansprakelijkheid. Tijdens een dergelijk onderzoek moeten betrokken volgens de minister vrijuit kunnen spreken zonder zich (ook voor de toekomst) zorgen te hoeven maken over verwijtbaarheids- en aansprakelijkheidskwesties. Tot slot vond de minister dat het parlementaire enquêterapport vliegramp Bijlmermeer (1999) voldoende transparantie en duidelijkheid heeft geboden.

- In het daaropvolgende tweeminutendebat Geheimhouding stukken Bijlmermeerramp op 13 april 2023 heerst vooral onbegrip over de lange termijn van 75 jaar gezien de beschrijvingen in de inventaris van het archief. Ook zou op grond van de beschrijving mogelijk niet alle stukken in het archief onder de werking van Annex 13 van het Verdrag van Chicago hoeven te vallen. In zijn reactie heeft de minister aangegeven dat uit een omschrijving in de archiefinventaris niet altijd opgemaakt kan worden wat een stuk precies behelst en waarom het niet openbaar zou kunnen worden. Ook heeft de minister gewezen op de gemaakte belangenafweging op grond van het Verdrag en de Archiefwet. Tot slot heeft de minister aangegeven dat het door de Kamer gevraagde onderzoek door het Adviescollege duidelijkheid kan scheppen en de verwachting uitgesproken dat het een advies wordt waarmee iedereen vooruit kan.

3. Uitwerking van de Kamermotie in onderzoeksvragen

3.1 Hoofdvraag

De Tweede Kamer vraagt het Adviescollege om advies over de openbaarheidsregimes en de toegang tot de stukken van de Raad voor de Luchtvaart over de Bijlmerramp die zich in het Nationaal Archief bevinden.

Een ramp is een gebeurtenis met grote maatschappelijke impact, eerst en vooral voor de direct betrokkenen en hun nabestaanden. Het gaat in dit geval bijvoorbeeld om inwoners van de Bijlmer én om personeel van betrokken organisaties, zoals luchtvaartmaatschappijen, politie en ambulancediensten. Een ramp heeft vaak ook gevolgen voor de samenleving als geheel, en raakt aan de veiligheid en aan het vertrouwen van burgers in instanties en de luchtvaartveiligheid. Er zijn diverse onderzoeken verricht naar de oorzaak en de afhandeling van de Bijlmerramp, waaronder het onderzoek door de Raad van de Luchtvaart, de Luchtvaartpolitie en een parlementaire enquête. De informatie die in zulke onderzoeken is vergaard, is belangrijk op dat moment én ook voor later. Het is goed dat het Bijlmerramparchief van de Raad van de Luchtvaart behouden is gebleven en overgebracht naar het Nationaal Archief, en niet vernietigd, zoals eigenlijk zou volgen uit de selectielijst van destijds. Daardoor blijft er de mogelijkheid voor betrokkenen en hun nabestaanden, journalisten, schrijvers, historici, overheidsmedewerkers, en ieder ander om deze archieven te raadplegen. Door de openbaarheidsbeperkingen van de Archiefwet én Annex 13 van het Verdrag van Chicago hebben mensen in de praktijk echter geen toegang, en gezien de gestelde termijn zou dit nog tot 2062 kunnen duren.

De hoofdvraag voor het Adviescollege is welke mogelijkheden er zijn om de openbaarheid van en toegang tot de dossiers te vergroten.

3.2 Deelvragen voor het onderzoek

Het Adviescollege zal die hoofdvraag beantwoorden door onderzoek te doen aan de hand van de volgende deelvragen:

1. Oriënterende vragen met betrekking tot de inhoud van het archief
 - a) Geven de beschrijvingen van de dossiers een juiste indruk van de inhoud?
 - b) Geeft het in een dossier gevonden materiaal aanleiding tot een openbaarheidsbeperking op grond van Annex 13 van het Verdrag en de Archiefwet?
 - c) Welke termijn zou in het geval van een openbaarheidsbeperking redelijk zijn?
 - d) Is het mogelijk om het dossier op te splitsen in een openbaar en beperkt openbaar deel?
2. Op welke wijze heeft het ministerie van IenW in samenwerking met het Nationaal Archief invulling gegeven aan bovenstaande vragen?
3. Hoe worden verzoeken tot inzage in het archief door het ministerie van IenW afgehandeld? Meer concreet: hoe past het ministerie de balancing test toe? Zijn er praktijkvoorbeelden waarnaar het ministerie kan verwijzen? Maakt het voor de balancing test uit of om inzage is verzocht door bijvoorbeeld een journalist of een nabestaande?

4. Hoe zou een verzoek om inzage in een vergelijkbaar archief in het buitenland worden afgehandeld? Worden in het buitenland de onderzoeken naar luchtvaartongevallen ook in zijn geheel voor altijd bewaard? Hoe is de openbaarheid en toegankelijk daar geregeld?
5. Hoe is de openbaarheid en toegankelijk geregeld in andere vergelijkbare archieven, zoals het archief van de Parlementaire Enquêtecommissie Vliegcramp Bijlmermeer en het particuliere archief van Rob van Gijzel (beiden liggen bij het Nationaal Archief)? Met betrekking tot dezelfde (categorieën van) stukken is het relevant na te gaan in hoeverre de openbaarheid in deze archieven verschillen van het archief van de Raad voor de Luchtvaart over de Bijlmercramp en waarom?
6. Welke ruimte biedt Annex 13 bij het Verdrag van Chicago om tot andere keuzes te komen?
7. Wanneer Annex 13, Europese en nationale wet- en regelgeving is toegepast, ligt er dan naar het oordeel van het Adviescollege een openbaarheidsregime dat ook recht doet aan het belang van openbaarheid?

Toelichting

Om het merendeel van de deelvragen goed te kunnen beantwoorden, is het allereerst nodig een indruk te hebben van de documenten die in de verschillende dossiers zijn geborgen. De start van het onderzoek is dan ook een beperkt en oriënterend archiefonderzoek waarvoor een aantal inventarisnummers geselecteerd zal worden.

Vervolgens is het voor het onderzoek noodzakelijk inzicht te krijgen in de werking van het Verdrag van Chicago (voor zover het de openbaarheidsbepalingen betreft), de Wet open overheid en de Archiefwet 1995, de totstandkoming van de openbaarheidsregimes van het Bijlmercramparchief in relatie tot dit wettelijk kader en het kader waarbinnen aanvragen om inzage worden afgehandeld (de zogenaamde balancing test). Kortom: het toetskader moet helder in kaart gebracht zijn om antwoord te kunnen geven op de vraag in welke mate toegang tot de archieven over de Bijlmercramp mogelijk dan wel wenselijk is.

Een belangrijk aandachtspunt daarbij is telkens hoe deze verschillende (openbaarheids-) regimes op elkaar in werken, en hoe daarin de diverse relevante belangen tegen elkaar afgewogen worden. Verschillende (openbaarheids-) regimes kunnen op hun eigen merites goed bedacht en goed uitgevoerd worden, maar onbedoelde bijeffecten hebben of onbedoeld op elkaar inwerken.

Gezien het internationale karakter van het Verdrag van Chicago staat het Nederlandse openbaarheidsregime niet op zichzelf. Een vergelijkend onderzoek met andere landen en een gesprek met medewerkers van het juridisch bureau van ICAO en/of luchtvaartdeskundigen zal inzicht geven in de wijze waarop andere landen de openbaarheidsregels van het Verdrag van Chicago toepassen, welke principes zij hanteren en hoe zij de regels interpreteren.

Wanneer deze zaken in beeld gebracht zijn, is vervolgens opnieuw archiefonderzoek nodig om met de opgedane inzichten een goed beeld te krijgen of de openbaarheid van de desbetreffende archiefstukken op een juiste wijze is beperkt. In hoeverre de inventaris een juiste beschrijving geeft van de stukken zal ook in dit stadium onderdeel zijn van het archiefonderzoek.

4. Aanpak en methoden van onderzoek

Wijze van onderzoek

- Met de archiefonderzoeken zullen vooral de deelvragen onder 1, 3 en 6 worden beantwoord. Bij inzage in de archiefstukken van de Bijlmerramp spelen de volgende zaken een rol:
 - o Volgens de inventaris van het Nationaal Archief betreft het 40 omslagen, 30 pakken en 6 delen (ongeveer 2 tot 3 meter archief). Ook is er audiovisueel materiaal aanwezig. Gezien deze omvang en een vergelijkbare omvang van het archief van de Parlementaire Enquête Vliegcramp Bijlmermeer zullen we een selectie moeten maken.
 - o Het archief van de Parlementaire Enquêtecommissie Vliegcramp Bijlmermeer en het particuliere archief van Rob van Gijzel zullen we – als vergelijkingsmateriaal – ook bij het archiefonderzoek betrekken.
 - o In totaal betekent dit dat naar verwachting 5 meter archief bij het onderzoek betrokken moet worden.
 - o We zullen gebruik maken van verschillende modellen bij het archiefonderzoek, zodat we onder meer goed kunnen bijhouden welke (categorieën van) documenten we daarin aantreffen, welke afweging qua openbaarheid gemaakt kan worden en of de beschrijving in de inventaris klopt met de inhoud.

De eerste fase van het archiefonderzoek levert vooral een eerste indruk op van de stukken die we aantreffen aan de hand waarvan we de eerste deelvraag (en subvragen) kunnen beantwoorden. In de tweede fase kijken we naar twee vergelijkbare archieven waarbij we vooral zullen letten op de verschillen en overeenkomsten met het archief van de Raad voor de Luchtvaart. Tot slot zullen we opnieuw het archief van de Raad voor de Luchtvaart bestuderen om een eigen afweging te maken.

- Voor beantwoording van de deelvragen onder 4, 6 en 7 maken we gebruik van bronnen, zoals deskundigenrapporten, werkwijzen, jurisprudentie en artikelen. Ook plannen we gesprekken in met medewerkers van het ministerie van IenW, Nationaal Archief, Tweede Kamer, juridisch bureau ICAO, journalisten en buitenlandse toezichthouders. Deze groep is uit te breiden met anderen, zoals medewerkers van de Onderzoeksraad voor Veiligheid, belangengroepen en gemeentelijke archiefinstellingen.

Het bronnenonderzoek en de interviews zijn nodig om een goed beeld te krijgen van de criteria die toegepast worden (waaronder de balancing test) bij verzoeken tot inzage in het archief.

- Met een internationaal vergelijkend onderzoek geven we naast antwoord op de vraag hoe verzoeken om inzage in het buitenland worden afgehandeld, ook antwoord op de andere vragen genoemd onder deelvraag 5. Een deel van deze kennis ligt bij het juridisch bureau van het ICAO, maar voor een bredere blik gebruiken we hiervoor ook de expertise van onafhankelijke (inter-) nationale luchtvaartdeskundigen.

5. Planning

Nog voor aanvang van het zomerreces ontvangt de Tweede Kamer het Plan van Aanpak samen met het aanbod voor een technische briefing na het zomerreces (van vrijdag 7 juli t/m maandag 4 september 2023).

Ondertussen beginnen de medewerkers van het Adviescollege in de maand augustus met een eerste oriëntatie op de inhoud van de dossiers over de Bijlmerramp bij het Nationaal Archief.

De gesprekken worden in september en oktober gepland.

Een internationaal vergelijkend onderzoek wordt in de periode oktober tot en met december uitgevoerd.

De meer uitgebreide bestudering van het archief van de Raad voor de Luchtvaart, alsook de vergelijking met de archieven van de Parlementaire Enquêtecommissie en Rob van Gijzel zal in de maanden oktober tot en met december plaatsvinden.

Eventuele vervolgesprekken naar aanleiding van de bevindingen uit het archiefonderzoek zijn gepland voor de maanden december en januari.

Een eerste conceptversie van het advies wordt februari 2024 aan het college voorgelegd.

De eindversie zal naar verwachting in maart 2024 vastgesteld kunnen worden en verzonden naar de Tweede Kamer. Tussentijdse resultaten, bijvoorbeeld uit internationaal vergelijkend onderzoek, worden op de website van het Adviescollege gepubliceerd.

6. Betrokken partijen

De volgende externe partijen worden bij het onderzoek betrokken:

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Het ministerie van IenW is het verantwoordelijke ministerie voor het Chicago-verdrag en de – inmiddels opgeheven – Raad voor de Luchtvaart (van 1937 t/m 1999 verantwoordelijk voor het onderzoeken van voorvallen in het luchtvaartverkeer). Het ministerie verleent het Adviescollege toestemming om ten behoeve van dit advies vertrouwelijk de dossiers te raadplegen. Daarnaast is er contact met medewerkers van IenW die kennis hebben over het Bijlmerramparchief en de totstandkoming en toepassing van de openbaarheidsbeperkingen. Ook zullen deze medewerkers ons helpen om contact te leggen met medewerkers van het juridisch bureau van ICAO en buitenlandse toezichthouders.

Nationaal Archief

De archieven van de Raad voor de Luchtvaart, waaronder het Bijlmerramparchief, liggen bij het Nationaal Archief. Het archiefonderzoek zal bij het Nationaal Archief plaatsvinden. En we spreken met medewerkers over de overbrenging van de Bijlmerramparchieven en de totstandkoming van de openbaarheidsbeperkingen.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Medewerkers van het ministerie van OCW zijn betrokken geweest bij het eerdergenoemde besluit uit oktober 2022 waarin nieuwe openbaarheidsbeperkingen zijn vastgesteld voor de overgebrachte archieven van de Raad voor de Luchtvaart. Naar aanleiding van een recente rechtszaak is door OCW in samenspraak met IenW ook een balancing test uitgevoerd. Een gesprek hierover is inmiddels al gevoerd.

Tweede Kamer

De Tweede Kamer heeft in april 2023 het archief van de Parlementaire Enquêtecommissie Vliegcramp Bijlmermeer naar het Nationaal Archief overgebracht. Er is een uitgebreide toelichting op het besluit waarbij de Kamer inzicht geeft in de criteria die zijn toegepast om de openbaarheid te beperken, en we zullen zo nodig toelichting vragen bij betrokken medewerkers van de Kamer.

Journalisten en andere onderzoekers/deskundigen

Het Adviescollege is eerder vanuit de journalistiek benaderd met de vragen over de mate van openbaarheid en toegang tot het Bijlmerramparchief. De betrokken journalist en andere onderzoekers zullen we vragen welke informatie zij relevant vinden in het Bijlmerramparchief.

Internationale partijen

Naast het juridisch bureau van ICAO, zullen we ook andere onderzoeksinstanties voor de burgerluchtvaart benaderen, zoals bijvoorbeeld de Australian Transport Safety Bureau (ATSB) of the Air Accidents Investigation Branch (Verenigd Koninkrijk).

Andere te betrekken organisaties

- Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) als rechtsopvolger van de Raad voor de Luchtvaart
- Belangengroepen (zoals bijvoorbeeld de belangengroep Bijlmermeerramp en de Vereniging Nederlandse Verkeersvliegers)
- Stadsarchief Amsterdam, andere archiefinstellingen