

Waarom duurde het zo lang tot alle informatie over de lading van het vliegtuig bekend werd?

Na controle van de kennisbank, de bijbehorende PIN-verwijzingen, de stukken op de website en het eindrapport van de parlementaire enquête denk ik dat de redenering van Pruis behoorlijk scherp kan worden weergegeven. De kern is dat 'niet geheim' iets anders is dan 'tot op het laagste detail volledig beschikbaar'.

De kennisbank koppelt dit onderwerp onder meer aan PIN 20250730(1)/(2) over het beschikbaar stellen van de ladingspapieren, PIN 20260511 over de 'vliegende chemiefabriek' en PIN 19980930 over de latere DMMP-publicatie. De NOTOC Amsterdam–Tel Aviv staat bovendien als primaire kernbron in het register.

Waarom Pruis zegt dat de ladingspapieren nooit geheim waren:

Voor Pruis begint dat eigenlijk al op de avond van de ramp. De voor de vlucht beschikbare vracht- en beladingsdocumenten werden opgevraagd. Bij El Al werden honderden pagina's gekopieerd en naar het coördinatiecentrum gebracht. De NOTOC, cargo manifests, diverse airwaybills en verklaringen voor dangerous goods waren dus documenten waarmee onderzoekers daadwerkelijk werkten. De enquête bevestigt dat een groot deel daarvan op 4 en 5 oktober 1992 beschikbaar was.

Een tweede belangrijk argument is wat in mei 1993 gebeurde. De ladingsgegevens werden volgens het door Pruis geraadpleegde dossier zonder voorbehoud aan de Milieudienst van de gemeente Amsterdam verstrekt, omdat die ze nodig had voor de bodemsanering rond Groeneveen en Kruitberg. Vervolgens kreeg *Trouw* juist via die gemeentelijke omgeving inzage in de ladinginformatie. Dat past moeilijk bij de voorstelling dat het om staatsgeheime of door El Al zorgvuldig afgeschermd papier ging.

Na Dekkers publicatie van 16 september 1993 over de 'vliegende chemiefabriek' ontstond onmiddellijk politieke onrust; Van Gijzel stelde de volgende dag Kamervragen. Volgens de documenten die Pruis in het dossier-Van Gijzel aantrof, besloot El Al daarop op 22 september 1993 de beschikbare gedetailleerde vrachtdocumentatie vrijwillig verder ter inzage te geven om onrust en misverstanden weg te nemen. Ook dat ziet Pruis als het tegenovergestelde van geheimhouding.

Daarbij is wel een belangrijke nuance nodig: dat betekent niet dat in september 1993 ieder onderliggend house airwaybill van iedere consolidatiezending fysiek in Nederland aanwezig was. Dáár ontstond later juist het probleem.

Wat men in de eerste dagen al over het gevaar wist:

Het onderscheid tussen *dangerous goods* als luchtvaartclassificatie en een gevaar voor bewoners en hulpverleners is hier essentieel.

Op de avond van de ramp werd de NOTOC beoordeeld door mensen met kennis van gevaarlijke stoffen. De zwaarste categorieën waar men onmiddellijk beducht voor zou zijn — met name radioactieve stoffen en explosieven — stonden er niet op. Het ging voornamelijk

om minder zware categorieën, waaronder brandbare vloeistoffen en stoffen uit de klassen 8 en 9. De conclusie was dat deze stoffen, in de aangegeven hoeveelheden, geen extra gevaar voor de rampbestrijding vormden bovenop de enorme kerosinebrand.

Een jaar later werd dat nog eens systematisch doorgerekend. De bekende dangerous goods bedroegen bruto ongeveer 10.000 kg, waarbij een aanzienlijk deel bestond uit relatief alledaagse producten en cosmetica. De deskundigen concludeerden dat de overige gevaarlijke stoffen in zulke hoeveelheden aanwezig waren dat geen direct gevaar voor omgeving of volksgezondheid te verwachten was. De Rijksverkeersinspectie kwam eveneens tot de conclusie dat hun invloed bij de brand verwaarloosbaar was. Ook de kennisbank waarschuwt expliciet dat de aanwezigheid van volgens ICAO als *dangerous goods* geclassificeerde vracht niet hetzelfde is als bewezen gezondheidsschade. Dat is essentieel voor de latere '20 ton'.

Waarom duurde het dan zes jaar voordat alle details boven water waren?

Omdat in de loop van de jaren de vraag veranderde. Eerder luidde de operationele vraag ongeveer: Zitten er stoffen aan boord die bij deze brand een extra gevaar voor hulpverleners of bewoners veroorzaken? Daarvoor waren de NOTOC en dangerous-goods-documentatie relevant. Die vraag kon al zeer vroeg worden beantwoord. (Nee!).

Later werd de vraag echter:

Kunnen we van iedere kilo van de volledige 114,7 ton vracht tot op het niveau van iedere afzonderlijke deelzending aantonen wat erin zat?

Dat is administratief een totaal andere opdracht. Minister Jorritsma beschreef tijdens de enquête precies deze verschuiving: eerst ging het om belading, daarna om vracht, vervolgens om het cargo manifest, daarna om master airwaybills en uiteindelijk om house airwaybills. Die laatste documenten hoefden bovendien niet jarenlang te worden bewaard. Dat is een heel belangrijk punt in Pruis' analyse. De later gezochte ongeveer 20.000 kilogram was niet 20 ton 'onbekende gevaarlijke lading'. Het was vracht die in de vervoersadministratie als general cargo / niet-gevaarlijk was geclassificeerd, maar waarvan men de onderliggende detailomschrijving per kleine deelzending nog niet compleet had. De zoektocht was dus feitelijk geworden: bewijs ook van de reeds als niet-gevaarlijk geclassificeerde vracht tot in detail dat zij inderdaad niet gevaarlijk was.

Waarom waren juist die details zo moeilijk terug te vinden?

Het ging om consolidatievracht. Onder één *master airwaybill* konden tientallen of honderden afzonderlijke zendingen van verschillende verzenders zitten. Voor de '20 ton' bleken uiteindelijk 189 afzonderlijke house airwaybills relevant. Die onderliggende documenten lagen niet noodzakelijk bij El Al zelf, maar bij expediteurs en oorspronkelijke verzenders.

Daar kwamen verschillende problemen bij:

- bewaartermijnen waren inmiddels verstreken;
- US Customs had de papieren documenten na zoveel jaren niet meer en moest oude computerbestanden doorzoeken;
- Nederlandse diensten hadden in de Verenigde Staten geen gewone onderzoeksbevoegdheid;
- het strafrecht bood weinig mogelijkheden zolang geen concreet strafbaar feit aannemelijk was;
- verantwoordelijkheden waren verdeeld over V&W, Justitie, ECD, RLD en andere partijen;
- een voorgesteld onderzoek via verzekeraars werd aanvankelijk niet voortgezet;
- El Al beschikte naar eigen zeggen niet over alle onderliggende documenten;
- de Amerikaanse expediteur Satin Air Freight werkte aanvankelijk terughoudend mee.

De enquêtecommissie was hier overigens behoorlijk kritisch op: zij vond dat de overheid eerder en beter gecoördineerd had moeten zoeken. Het duurde dus niet uitsluitend vanwege de administratie; bestuurlijke verkokering, een te beperkte strafrechtelijke benadering en onvoldoende urgentie hebben eveneens vertraging veroorzaakt.

Dat is een belangrijke nuance voor uw boek: zeggen dat de documenten *niet geheim* waren, betekent niet dat de overheid de latere zoektocht goed heeft georganiseerd. En toen werd de '20 ton' uiteindelijk gevonden. In februari en maart 1999 gingen ECD-rechercheurs naar New York. Uiteindelijk kwamen de onderliggende house airwaybills beschikbaar.

En toen gebeurde eigenlijk iets merkwaardigs: de uitkomst was precies wat al die jaren administratief was aangegeven.

De 18,7 ton bestond uit onder andere elektrisch materiaal, computeronderdelen, boeken en drukwerk, elektronica, laboratoriummateriaal, transformatoren, software, geïntegreerde schakelingen, sensoren, optica, antennes, telecommunicatieapparatuur, pompen, chirurgisch materiaal, vliegtuigonderdelen, halfgeleiders en weerstanden. De enquêtecommissie concludeerde expliciet dat deze '20 ton' general cargo was en geen gevaarlijke stoffen bevatte. Zij concludeerde bovendien dat deze vracht geen extra gezondheidsrisico voor hulpverleners of omwonenden had veroorzaakt.

Dat ondersteunt Pruis' onderscheid: de onzekerheid zat in de ontbrekende detaillering van niet-gevaarlijke vracht, niet in een ontbrekende aangifte van een geheime gevaarlijke lading.

Maar waarom stelde die uitkomst mensen vervolgens niet onmiddellijk gerust?

Daar wordt het dossier veel interessanter.

Tussen 1993 en 1999 was de betekenis van die ontbrekende documenten veranderd. De '20 ton' was niet langer alleen een administratief probleem. Zij was onderdeel geworden van

een groter maatschappelijk verhaal over gezondheid, gevaarlijke stoffen, verarmd uranium, DMMP, geheimhouding en vertrouwen in de overheid.

Bovendien bestonden er inmiddels werkelijke gezondheidsklachten. Sommige betrokkenen legden zelf een verband tussen hun klachten en de ramp. In het AMC-onderzoek werd expliciet vastgesteld dat onzekerheid over de precieze lading een rol speelde bij het leggen van zo'n verband. Het AMC benadrukte tegelijkertijd dat een inventariserend onderzoek geen causaal verband tussen klachten en een bepaald bestanddeel van de lading kon vaststellen.

Naarmate gezondheidsklachten ook aanleiding gaven tot aansprakelijkheidsvragen, werd het belang van een aantoonbaar causaal verband tussen de lading, blootstelling en gezondheidsschade groter. De volledige reconstructie van de lading kreeg daardoor een betekenis die zij tijdens het oorspronkelijke technische onderzoek niet had gehad.

Dat is ook precies de paradox. Toen in 1999 de ontbrekende papieren uiteindelijk werden gevonden en bleek dat de betreffende 20 ton inderdaad uit niet-gevaarlijke general cargo bestond, verdween daarmee wel de feitelijke onzekerheid over die vracht, maar niet automatisch de jarenlange maatschappelijke ongerustheid. Het eindrapport kon geen specifiek bestanddeel van de lading aanwijzen als verklaring voor het klachtenpatroon; latere medische onderzoeken vonden evenmin zo'n algemene toxische verklaring.

De kern van Pruis' stelling:

De geschiedenis van de ladingspapieren is minder een geschiedenis van geheimhouding dan van een steeds verder opschuivende informatiebehoefte. De operationele ladingsdocumenten en de informatie over gevaarlijke stoffen waren vanaf het begin beschikbaar en werden ook buiten het luchtvaartonderzoek gedeeld. Na de publicatie over de 'vliegende chemiefabriek' stelde El Al aanvullende documentatie vrijwillig ter inzage. Wat jarenlang ontbrak, waren vooral onderliggende detaildocumenten van consolidatievracht die al als niet-gevaarlijk was geclassificeerd. Door bestuurlijke verkokering, beperkte bewaartermijnen, buitenlandse expediteurs en een eerder weinig gecoördineerde zoektocht duurde het tot de parlementaire enquête voordat ook die details volledig konden worden gereconstrueerd. Toen dat gebeurde, bleek de ongeveer twintig ton inderdaad uit general cargo te bestaan en geen extra gevaar voor bewoners of hulpverleners te hebben opgeleverd. Intussen was de maatschappelijke betekenis van die ontbrekende papieren echter sterk veranderd: zij waren verbonden geraakt met gezondheidsklachten, wantrouwen en de zoektocht naar een mogelijke causale verklaring. Daardoor kon feitelijke geruststelling de inmiddels ontstane ongerustheid niet eenvoudig meer wegnemen.

Dit is een van de sterkste voorbeelden uit het dossier: het verschil tussen een informatieleemte en een geheim. Een informatieleemte kan werkelijk bestaan en de overheid kan ernstig tekortschieten bij het opvullen ervan, zonder dat daaruit volgt dat de ontbrekende informatie bewust geheim is gehouden. Juist dat onderscheid raakt in het Bijlmerdossier gemakkelijk verloren.

Aan de andere kant kan ook geconstateerd worden dat onrust makende publicaties de bezorgdheid ernstig deed toenemen, zonder dat daar een werkelijke technische redenen voor waren.