



TER BESLISSING

Datum

18 augustus 2025

Onze referentie

IenW/BSK-2025/205684

Opgesteld door

DG Luchtvaart en Maritieme
Zaken
Dir. Luchtvaart
Afd. Luchtvaartveiligheid

Beslistermijn

15 september 2025

Bijlagen:

3

Aan

Minister

nota

Beslisnota beleidsreactie aanbeveling 3 ACOI rapport

Aanleiding

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 Bijlmervliegramp te vergroten*¹ gepubliceerd.

Het rapport bevat 4 aanbevelingen:

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

Aanbevelingen 1, 2 en 4 zijn in 2024 opgevolgd en de Kamer is daar eerder over geïnformeerd. Bijgaande kamerbrief heeft betrekking op de derde aanbeveling.

In de derde aanbeveling adviseert het ACOI de minister van Infrastructuur en Waterstaat om een commissie in te stellen. De balancing test is het internationaal voorgeschreven beoordelingskader bij verzoeken om inzage of openbaarmaking van beperkt openbare stukken van archieven van luchtvaartongevallen. De voorgestelde commissie moet de minister van IenW van advies voorzien. De commissie zou de toetsing ook generiek en bij andere luchtvaartrampen proactief moeten uitvoeren. Bij de eerdere beleidsreactie op het ACOI-rapport van 30 september 2024² is aangegeven dat IenW aanvullend onderzoek gaat doen naar aanbeveling 3.

Het onderzoek is afgerond en als bijlage 2 bij de Kamerbrief bijgevoegd. Bijlage 1 bij de Kamerbrief bevat de ingekorte eindconclusies uit het rapport en de redenen.

Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd de bijgevoegde Kamerbrief met de bijlagen naar de Kamer te sturen. U neemt aanbeveling 3 niet letterlijk over, maar handelt in lijn met het beoogde doel: het vergroten van vertrouwen in de uitvoering van de balancing

¹ Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding, *Geen afgesloten hoofdstuk, Advies om de openbaarheid van het archief over de Bijlmervliegramp te vergroten*, april 2024.

² Kamerstuk 22861, nr. 48.

test. voor de uitvoering hiervan bij de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) te beleggen.

Kernpunten

- Het ACOI-rapport schetst het belang van openbaarheid en toegankelijkheid van het archief over de Bijlmervliegramp voor betrokkenen en onderzoekers.
- Met het uitvoeren van aanbeveling 1, 2 en 4 van het ACOI-rapport is openbaarheid en toegankelijkheid van de archief van de Raad voor de Luchtvaart inzake de Bijlmervliegramp (1992) in belangrijke mate verbeterd. IenW heeft dit in nauw overleg met OCW en het Nationaal Archief (NA) gedaan. Bij aanbeveling 4 waren ook andere partijen betrokken.
- In de commissie onder aanbeveling 3 zouden vijf personen zitting moeten nemen als vertegenwoordiger van IenW, de OVV, de algemene rijksarchivaris van het NA, het ACOI zelf en één persoon die specifiek de belangen van slachtoffers kan vertegenwoordigen, bijvoorbeeld op advies van een (gemeentelijke of nationale) ombudspersoon.
- Het onderzoek is voorgelegd aan betrokken partijen (relevante ministeries en het NA, de Nationale Ombudsman en partijen in de luchtvaartsector). Op basis van de resultaten is de uitvoerbaarheid en wenselijkheid van aanbeveling 3 beoordeeld volgens het beleidskompas.
Dit heeft geleid tot de volgende conclusies:
 - Het is raadzaam de uitvoering van de balancing test voor alle verzoeken van inzage en openbaarmaking van onderzoeksinformatie over de burgerluchtvaart niet te laten uitvoeren door een (permanente) commissie zoals voorgesteld door het ACOI, maar door de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV).
 - 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.
 - Er is geen noodzaak een proactieve balancing test uit te laten voeren door een commissie naar de grote oude luchtvaartrampen, waaronder KLM-PanAM Tenerife in 1977, SLM Zanderij in 1989, Martinair Faro in 1992, Hercules Eindhoven in 1996, Dakota Waddenzee in 1996. Uit het geringe aantal inzageverzoeken voor onderzoeksinformatie van deze rampen in het archief van de Raad voor de Luchtvaart blijkt dat er geen noodzaak is voor een proactieve toets. Inzageverzoeken voor deze luchtvaartrampen kunnen, evenals alle andere dossiers van de Raad voor de Luchtvaart, langs de gangbare weg worden behandeld.
- Het gebrek aan vertrouwen van de luchtvaartsector bij het instellen van een commissie kan negatieve gevolgen hebben voor de bereidheid tot (anoniem dan wel verplicht) melden van incidenten en ongevallen. Dit kan consequenties hebben voor de luchtvaartveiligheid van alle gebruikers van de luchtvaart.
- Het beleggen van de verantwoordelijkheid voor de balancing test bij de OVV is een oplossing die -gezien de rol van de OVV- ook zou moeten bijdragen aan het vertrouwen bij nabestaanden en oud-bewoners. Ook al is dat niet de invulling die ACOI had voorgesteld.

Krachtenveld

- De nabestaanden en oud-bewoners hebben veel vertrouwen in het ACOI-advies en hebben aangegeven zelf graag in de commissie te willen zitten.

Datum

18 augustus 2025

Onze referentie

IenW/BSK-2025/205684

Opgesteld door

DG Luchtvaart en Maritieme Zaken

Dir. Luchtvaart

Afd. Luchtvaartveiligheid

Aan

Minister

Bijlagen

3

- De OVV heeft langdurige ervaring zowel inzake luchtvaartonderzoek, als ook met maatschappelijk vraagstukken n.a.v. een ongeval. De OVV is akkoord met het uitvoeren van de balancing test. Met de OVV is ook het belang van luchtvaartveiligheid geborgd.
- De Algemene Rijksarchivaris van het NA ondersteunt het uitvoeren van ACOI-aanbeveling 3. De Ombudsman geeft aan dat het vertegenwoordigen van burgers in een dergelijke commissie niet in lijn is met andere taken, waarbij onafhankelijk een zaak moet kunnen worden bekeken.
- De OVV heeft eerder naar aanleiding van aanbeveling 3 van het ACOI-rapport, gewezen op het uitgangspunt van vertrouwelijkheid bij ongevalsonderzoek. Een commissie waaraan meerdere partijen deelnemen draagt niet bij aan het vertrouwen van personen en organisaties betrokken bij een veiligheidsvoerval in de daadwerkelijke geheimhouding van hun informatie.
Vertrouwelijkheid draagt bij aan een zogenoemde Just Culture³.
- Diverse andere partijen hebben vergelijkbare zorgen. Zo vraagt LVNL (Luchtverkeersleiding Nederland) om de bescherming van ICAO Annex 13 in stand te laten en niet over te gaan op het instellen van een permanente commissie.
- De VNV (Vereniging Nederlandse Verkeersvliegers) is van mening dat toepassing van de balancing test slechts bij hoge uitzondering gerechtvaardigd is en dat deze uitsluitend via de OVV dient plaats te vinden.
- Diverse sectorpartijen steunen het standpunt van de OVV, waaronder Safety Review Board van het Integral Safety Management System (ISMS) waarin deelnemen: luchthaven Schiphol, KLM, LVNL, AviaPartner als vertegenwoordiger van de grondaafhandelaren, EasyJet als vertegenwoordiger van de overige luchtvaartmaatschappijen, GTS als vertegenwoordiger van de tankdiensten. De Vereniging Nederlands Luchtverkeersleiders Gilde (VNLG) steunt het standpunt van de LVNL en VNV. De Nederlandse Vereniging van Luchtvaart Technici (NVLt) steunt het standpunt van de VNV.
- Aanbeveling 3 is uitgewerkt in afstemming met het ministerie van OCW en het NA. De Minister van OCW (NSC) is verantwoordelijk voor de Archiefwet (zie ook achtergrond) en krijgt de Kamerbrief ter informatie voorgelegd. Daarnaast is het onderwerp ambtelijk afgestemd met JenV. Met JenV en de OVV worden nog nadere gesprekken gevoerd over de realisatie van het beleggen van de balancing test bij de OVV.

Datum

18 augustus 2025

Onze referentie

IenW/BSK-2025/205684

Opgesteld door

DG Luchtvaart en Maritieme Zaken
Dir. Luchtvaart
Afd. Luchtvaartveiligheid

Aan

Minister

Bijlagen

3

Informatie die niet openbaargemaakt kan worden

Niet van toepassing.

Toelichting

Algemeen

- In het onderzoek zijn de achtergronden van de internationale verplichtingen beschreven. Daarnaast is onder meer gekeken naar de balancing test, het internationaal voorgeschreven beoordelingskader voor inzageverzoeken. Ook is gekeken naar de wettelijke verantwoordelijkheid voor het toepassen van de balancing test, de huidige invulling van de balancing test en de mogelijkheid om een generieke beoordeling bij de balancing test toe te passen.

³ Cultuur waarin wordt geleerd van vergissingen doordat betrokken personen veilig incidenten kunnen melden, zonder daarvoor (achteraf) te worden bestraft - opzet en ernstige nalatigheid uitgezonderd.

- Aan de hand van het beleidskompas is gekeken naar de opties 1: instellen commissie, 2: nuloptie- handhaven status quo, en 3: de uitvoering van de balancing test voor inzage- en openbaarmakingsverzoeken van onderzoeksinformatie van de Raad voor de Luchtvaart te laten doen door de onafhankelijke OVV. Variant 3 is de voorkeursoptie.

Datum

18 augustus 2025

Onze referentie

IenW/BSK-2025/205684

Opgesteld door

DG Luchtvaart en Maritieme Zaken

Dir. Luchtvaart

Afd. Luchtvaartveiligheid

Aan

Minister

Bijlagen

3

Internationale/Europese context

De bescherming van gegevens uit onderzoek naar luchtvaartongevallen is voorschreven in het Verdrag van Chicago, Bijlage 13. In Appendix 2 inzake 'protection of accident and incident investigation records' van Bijlage 13 zijn de voornaamste randvoorwaarden voor de inrichting en toepassing van de balancing test opgenomen. Daarnaast zijn in ICAO-richtsnoeren handreikingen geboden voor de invulling van deze voorziening bij de toepassing daarvan.

In onderzochte landen die in het onderzoek genoemd zijn, wordt de balancing test voor inzage- of openbaarmakingsverzoeken toegepast door de onderzoeks-autoriteit zelf of de rechterlijke macht, of een combinatie van beiden.

Politieke context

- Aanleiding voor het ACOI-rapport was de breed gesteunde (gewijzigde) motie Omtzigt.⁴ De NSC is zeer alert op de opvolging hiervan.
- In de beleidsreactie van 30 september 2024 is aangegeven dat de Tweede Kamer in het voorjaar van 2025 over de resultaten van het aanvullend onderzoek en de concrete opvolging van deze aanbeveling wordt geïnformeerd.
- Op 21 mei 2024 en 21 oktober 2024 zijn Kamervragen over het ACOI-rapport beantwoord. De Tweede Kamer is bij brieven van 9 september 2024, 13 december 2024 en 31 maart 2025 geïnformeerd over de opvolging van aanbeveling 1, 2 en 4 van het ACOI-rapport.
- Op 22 oktober 2024 is een technische briefing gegeven in de Tweede Kamer.
- Op 4 september 2025 is een schriftelijk overleg luchtvaartveiligheid gepland.

Financiële/juridische overwegingen

- Bij de uitvoering van de aanbeveling zijn zowel de Archiefwet als Bijlage 13 bij het Verdrag van Chicago voor de burgerluchtvaart relevant. De achtergrond hiervan is uitvoerig beschreven in Kamerstuk 22861-48 en is voor de volledigheid ook in de bijlage bij het rapport opgenomen.
- Een verzoek tot inzage in beperkt openbare stukken met een balancing test als toets kan sinds 2016. Het aantal aanvragen is zeer beperkt, reden dat er ook niet wordt verwacht dat een in te stellen commissie de benodigde ervaring zou kunnen opbouwen.
- De OVV is als bevoegd gezag reeds verantwoordelijk voor de beoordeling van verzoeken voor inzage of openbaarmaking van onderzoeksgegevens (waaronder met de toepassing van de balancing test) van de Raad voor de Transportveiligheid of de Onderzoeksraad.

Uitvoering en gevolgen voor de maatschappij

- Met de uitvoering van aanbeveling 1 (openbaar maken van dossiers waar dat kan); aanbeveling 2 (scheiden openbare stukken van beperkt openbare stukken) en aanbeveling 4 (een uitgebreidere inventarislijst van het archief voor de Raad voor de Luchtvaart en een digitale

⁴ Kamerstuk 22861, nr. 46.

onderzoeksgids) is de kern van het ACOI-rapport uitgevoerd. Het archief bestaande uit ca. 1.300 openbare en beperkt openbare documenten, is beter toegankelijk en openbaar.

- Aanbeveling 3 draait in belangrijke mate om vertrouwen herstellen, waaraan wordt bijgedragen door het uitvoeren van de balancing test niet langer bij IenW, maar bij de OVV te beleggen.

Communicatie

Op 8 november 2024 is een informatiebijeenkomst georganiseerd door het ACOI en het Stadsdeel Amsterdam Zuid-Oost, waarbij IenW ook aanwezig was met een presentatie. Op 8 maart 2025 is door het Nationaal Archief een bijeenkomst georganiseerd voor oud-bewoners en nabestaanden inzake het zoeken in het archief.

Achtergrond

Het archief van de Bijlmervliegramp valt onder de Archiefwet. Bij verzoeken tot openbaarmaking van dossiers van luchtvaartonderzoeken uit het Nationaal Archief wordt getoetst aan deze wet. Hierbij wordt rekening gehouden met de voorschriften van Bijlage 13 bij het Verdrag van Chicago voor de burgerluchtvaart. Onderzoek naar ongevallen door de Raad voor de Luchtvaart wordt uitgevoerd op grond van Bijlage 13 bij het verdrag. Deze Bijlage 13 richt zich op het bevorderen van de luchtvaartveiligheid door het doen van onderzoek naar luchtvaartongevallen en ernstige incidenten. Het doel is het verbeteren van de luchtvaartveiligheid. Om dat doel te bereiken verbiedt Bijlage 13 het gebruiken en openbaar maken van de meeste onderzoeksgegevens voor een ander doel dan waarvoor die gegevens zijn verzameld en vastgelegd. Met die openbaarheidsbeperking kunnen personen die betrokken zijn bij het onderzoek zonder vrees voor bestraffing aan het onderzoek bijdragen. Het Verdrag van Chicago stelt geen termijn aan het verbod op openbaarmaking en gaat in dat kader in beginsel uit van een onbegrensd openbaarmakingsverbod.

Naast het toetsingskader van het Verdrag van Chicago is er ook de Archiefwet. De wet richt zich op het voeren van een goed archiefbeheer en het bevorderen van openbaarheid van overheidshandelen als voorwaarde voor rechtsstaat en democratie. Op grond van deze wet kan de openbaarheid van de overgedragen archieven voor een bepaalde termijn worden beperkt.

Enerzijds is de termijn van 75 jaar zodanig gesteld dat betrokkenen bij ongevalsonderzoek niet voor ontijdige openbaarmaking van voor hen relevante gegevens hoeven te vrezen. Anderzijds wordt onder de beperkingsgrond «het belang van de staat of zijn bondgenoten» de toegang tot overheidsinformatie geborgd door deze na afloop van de termijn beschikbaar te stellen. Tot slot is in de Archiefwet het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer geborgd.

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Informatie
02	Kamerbrief met bijlage 1	In de Kamerbrief wordt een reactie op aanbeveling 3 van het ACOI-rapport en het onderzoek n.a.v. aanbeveling 3 van het ACOI rapport

Datum

18 augustus 2025

Onze referentie

IenW/BSK-2025/205684

Opgesteld door

DG Luchtvaart en Maritieme Zaken

Dir. Luchtvaart

Afd. Luchtvaartveiligheid

Aan

Minister

Bijlagen

3

		toegestuurd. In de bijlage staan de eindconclusies uit het rapport en de redenen.
03	Bijlage 2 bij de Kamerbrief: Eindrapport onderzoek aanbeveling 3 ACOI.	Het onderzoek ziet op de wenselijkheid en uitvoerbaarheid van aanbeveling 3 van het ACOI-rapport inzake het instellen van een commissie voor het uitvoeren van de balancing test.

Datum

18 augustus 2025

Onze referentie

IenW/BSK-2025/205684

Opgesteld door

DG Luchtvaart en Maritieme Zaken

Dir. Luchtvaart

Afd. Luchtvaartveiligheid

Aan

Minister

Bijlagen

3