HOOFDSTUK 4: LADING

Inhoudsopgave

DEEL I:		**FEITEN**	**216**
4.1		**Chronologie**	**216**
	4.1.1	4 oktober 1992 – de belading	216
	4.1.2	4 oktober 1992 – de afhandeling van de ramp	226
	4.1.3	5 oktober 1992 – extra vluchten	229
	4.1.4	De lading als onderwerp van onderzoek naar de oorzaak van de ramp	230
	4.1.5	Nader onderzoek – op verzoek – naar de lading	234
4.2		**Logistiek en ladingpapieren**	**246**
	4.2.1	Actoren in de luchtvrachtketen	246
	4.2.2	Documenten in de luchtvrachtketen	249
	4.2.3	Conclusies	251
DEEL II:		**ANALYSE**	**251**
4.3		**Analyse ladingpapieren**	**251**
	4.3.1	Inleiding	251
	4.3.2	Lading New York–Amsterdam	252
	4.3.3	Lading New York–Tel Aviv	254
	4.3.4	Lading Amsterdam–Tel Aviv	255
	4.3.5	Lading in Amsterdam uitgeladen	257
	4.3.6	Conclusies	258
4.4		**De avond van de ramp**	**259**
	4.4.1	Informatie over de gevaarlijke stoffen	259
	4.4.2	Commissie van Overleg: geen gevaarlijke stoffen	261
	4.4.3	Inbeslagname ladingbrieven	263
	4.4.4	Conclusies	268
4.5		**Zoektocht overheid**	**269**
	4.5.1	Onderzoek naar juistheid en volledigheid	270
	4.5.2	Strafrechtelijk onderzoek naar de lading	276
	4.5.3	Onderzoek van de Economische Controledienst	279
	4.5.4	Conclusies	280
4.6		**Zoektocht Enquêtecommissie**	**280**
	4.6.1	Commissie Hoekstra	281
	4.6.2	Ladinginformatie over de 14 ton	281
	4.6.3	Amerikaanse overheid en Economische Controledienst	281
	4.6.4	El Al en de Israëlische autoriteiten	284
	4.6.5	Twintig ton	287
	4.6.6	Lading Amsterdam–Tel Aviv	287
	4.6.7	Lading New York–Amsterdam	287
	4.6.8	Conclusies	288
DEEL III:		**CONCLUSIES**	**288**
4.7		**Conclusies over de lading van de AXG**	**288**

DEEL I FEITEN

4.1 Chronologie

4.1.1 4 oktober 1992 de belading

De El Al-vlucht LY 1862 arriveert om 14.31 uur op Schiphol vanuit New York. Het toestel is een Boeing 747-vrachtvliegtuig met als eindbestemming Tel Aviv. Het vrachtvliegtuig maakt een tussenstop op Schiphol voor het lossen en laden van vracht en het wisselen van de bemanning, om vervolgens door te vliegen naar de eindbestemming Ben Goerion Airport Tel Aviv, Israël.

Bij de afhandelaar van El Al, Aero Groundservices (AG) wordt, samen met El Al-cargo, gewerkt aan het laden en lossen van de vracht. Aan de hand van ontvangen telexen, in dit geval uit New York, valt af te lezen wat in Amsterdam van boord gaat en wat er aan boord blijft.

Figuur 4.1: de loadmessage geeft een overzicht met de positie, palletnummer, gewicht en informatie over de soort pallet.

```
  #19 040636OCT92
-- JFKKFLY
.JFKKFLY 040631
LDM
LY1862/04.4XAXG.10P29/X.3
-SPL
 POS     NBR     WT      INFO
-----------------------------------------
A       0017    3867
B       0040    2660
CR      C670    4445    20 FT PLT
DR              4445    DITTO
ER      0018    1149
FR      0720    5472    20 FT PLT
GR              5473    DITTO
HR      8753    2786    RPB
 JR      0476    2356    RPB
KR      0007    3433    20 FT PLT RCL
LR              3432    DITTO
MR      A079     854
PR      A175    2066    HIGH
QR      0301     465    P5F T/D
RR      0756     734
 SR      8829    1860
 T       2023     995
 LL      0718    5322    20 FT PLT
 ML              5322    DITTO
PL      4946    4701    RXS/RXG
QL      0148    1460    P5F T/D
RL      8739    4080    RXS/RXG
41P     6645    5020
42P     5318    2122
 44P     8020     704    PXY PLT
TW-------------75223
-----------------------------------------
-TLV
 CL      2368    2258
 DL      6587    2178
EL      8892    2198    RCM
 FL      2720    2489    HIGH
GL      2030    3847 -  HIGH
HL      A283    2917    HIGH
JL      A392    3130    HOOKED PLT RFL/RFG/RFS/RMD/PER
KL      A218    3130    DITTO
SL      4676    2014
 11P     0166    2108    W/W
12P     8798    3022    W/W
22P     3652    1838    W/W
 23P     2714    2986 -  W/W
24P     4099    2864    W/W
31P     0870    3215    W/W
32P     5671    2524    W/W
 TW-------------42718
 ----------------------------------------
FLWG NIL POS C5
 SI PIC SITBON CONTROLLER S. GEVER
LBD
 -SPL NR/0 NRC/0 RVC/71461 M/O
-TLV NR/0 NRC/0 RVC/40582 M/O
```

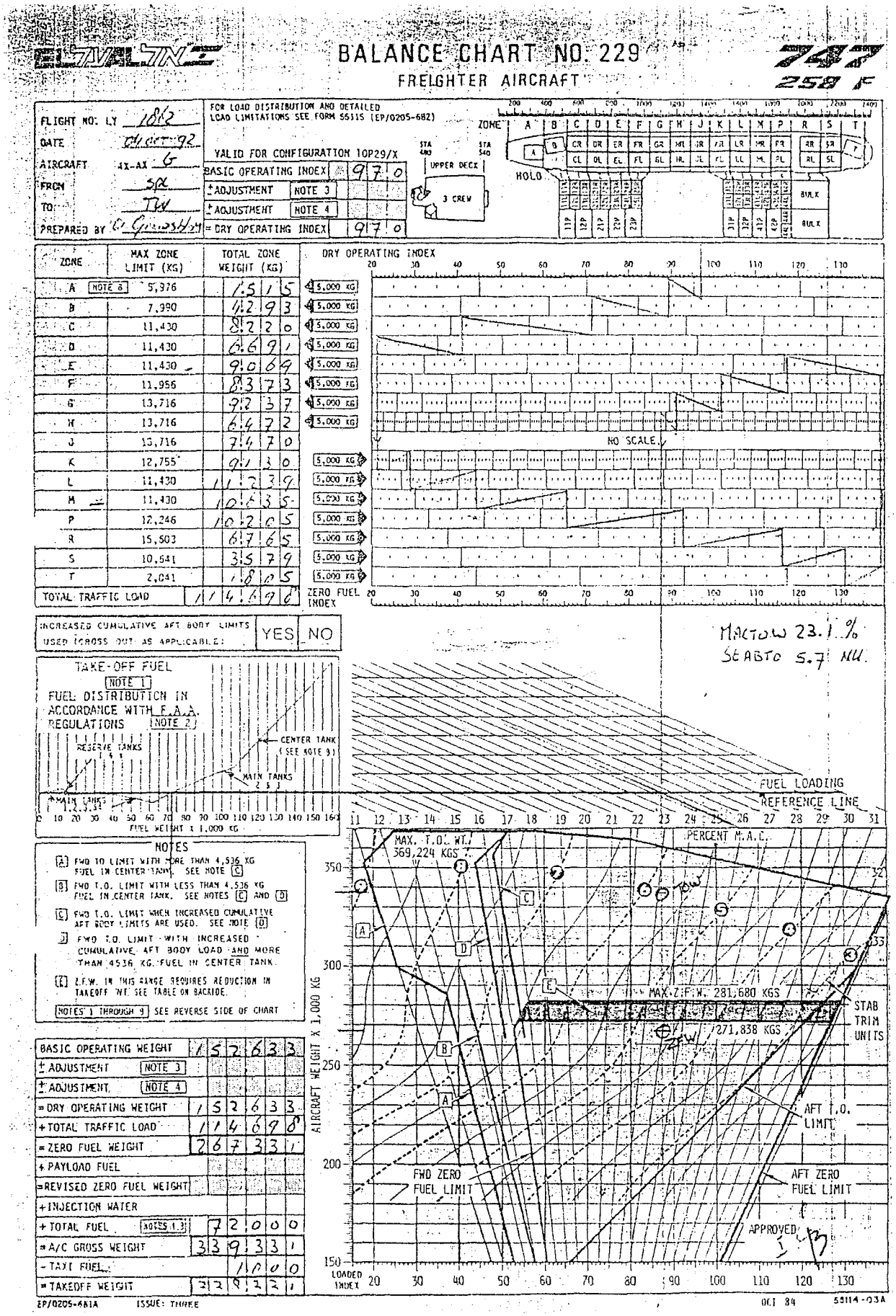
Op basis van deze informatie maakt de dienstdoende «weight and balance officer» van AG een «offload», aan de hand waarvan de mensen op het platform het vliegtuig lossen. In het geval van de LY 1862 wordt op Schiphol 75 223 ton vracht bruto uitgeladen.
In deze uitgeladen vracht bevinden zich ook goederen die als «gevaarlijke stoffen voor de luchtvaart» aangemerkt worden. Het gaat hier voornamelijk om cartridges (explosieven), giffen en gassen. De goederen die zijn uitgeladen op Schiphol worden opgeslagen in de loods van AG en van daaruit naar de plaats van bestemming vervoerd.[1]

Intussen staan in de vrachtloods van AG de goederen opgeslagen die op Schiphol worden ingeladen om vervoerd te worden naar Tel Aviv. Omdat het hier gaat om goederen die uitgevoerd worden, zijn de bijbehorende vrachtpapieren (airwaybills) door de douane gecontroleerd. De goedgekeurde papieren krijgen een douanestempel. Een kopie van de goedgekeurde airwaybills gaat naar afhandelaar AG en luchtvaartmaatschappij El Al.[2] In totaal wordt 71 980 ton bruto aan goederen op Schiphol ingeladen voor Tel Aviv. Er zitten echter ook goederen in het vliegtuig die doorgevoerd worden: in totaal 42 718 ton bruto.

De op Schiphol ingeladen goederen worden op pallets en een container geplaatst. Zowel de pallets als de container hebben nummers en kennen een bepaald gewicht.[3]
El Al-cargo verstrekt de lijst met palletnummers en gewichten, die door de dienstdoende AG-medewerker in een beladingsprogramma wordt verwerkt. Dit beladingsprogramma is erop gericht een zo goed mogelijke verdeling te krijgen van de vracht aan boord van het vliegtuig. Op het «balance chart» wordt vermeld hoeveel gewicht maximaal in bepaalde posities aan boord van het vliegtuig geplaatst mag worden om te voorkomen, dat het vliegtuig uit balance beladen wordt.

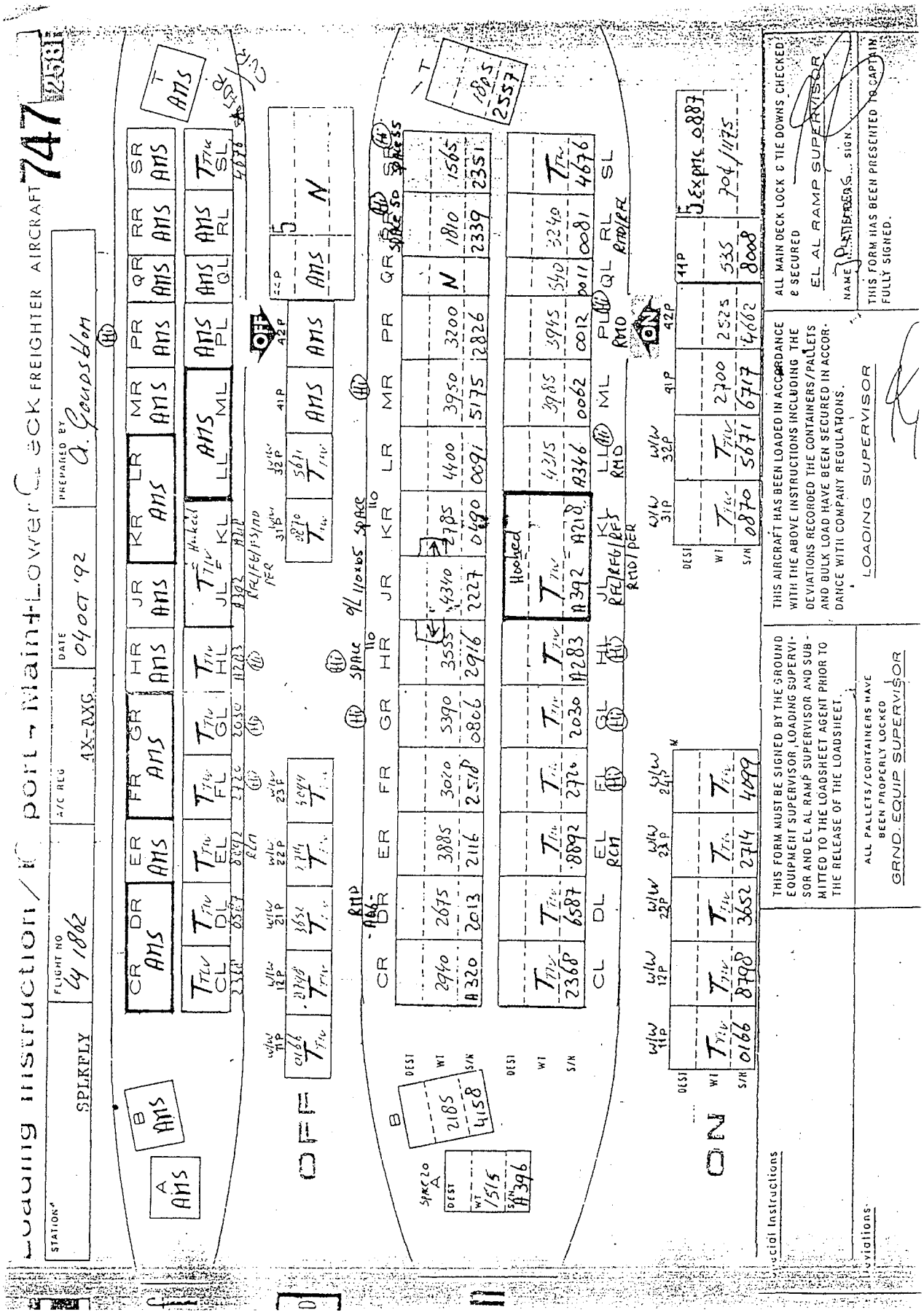
[1] De vrachtdocumentatie van de op Schiphol geloste goederen zijn door de afhandelaar AG aan de Commissie overhandigd. Deze vrachtdocumentatie is door de Commissie gecontroleerd (ECB 991076, 18 februari 1999).
[2] Het douanedossier van de LY 1862 is door de douane aan de Commissie overhandigd en gecontroleerd.
[3] Het gewicht per pallet bedraagt 70 (P5F, PXY), 140 (P6P) of 450 (P4M) kg, containers wegen 300 (AQ6) of 1000 (ASG) kg.

Figuur 4.2: de balance chart geeft aan



Het beladingsschema wordt gefaxt naar de AG-supervisor Huneker en de El Al-operation manager J. Plettenberg op het beladingsplatform. Beiden hebben vanuit hun eigen organisatie toezicht op het beladen van de AXG.

Figuur 4.3: de Loading instruction



Op 4 oktober 1992 zijn er, vanwege de zondagmiddagdienst, in totaal zes mensen op operationeel niveau betrokken bij het afhandelen van vluchtnummer LY 1862. Deze personen zijn verdeeld over twee afdelingen van El Al: El Al-cargo op Schiphol-Oost en El Al-operations op Schiphol-Centrum. Vanuit El Al heeft de cargo supervisor de heer H. Aaij de verantwoordelijkheid voor de planning en belading van de vracht. De cargo supervisor wordt bijgestaan door een bij El Al gedetacheerde medewerker van AG, de heer Keestra en een tweede medewerker van AG, verantwoordelijk voor de «weight and balance», de heer A. Goudsblom. Bij El Al-operations is op dat moment aanwezig, de eerder genoemde El Al-operations officer, de heer Plettenberg. Hij heeft de supervisie over het laden en lossen van het vliegtuig en wordt bijgestaan door twee medewerkers. De één, de heer Linnewiel, is verantwoordelijk voor de catering. De ander, de heer R. Wijbrandi, is samen met de voorman van AG, verantwoordelijk voor het fysiek laden van het maindeck en lowerdeck van het vliegtuig en het fysiek controleren van de juistheid van de palletposities aan de hand van nummers.
De heren Huneker en Plettenberg tekenen hun versie van de load instruction, waarmee ze onafhankelijk van elkaar werken. De versie van de heer Huneker kent een vergissing: positie 42P is door de heer Goudsblom zowel voor het gewicht als voor het nummer met hetzelfde getal ingevuld. De versie van de heer Plettenberg heeft het correcte nummer en gewicht.

Voor het vertrek overhandigt de heer Goudsblom de benodigde papieren aan gezagvoerder I. Fuchs. Deze zijn op Schiphol nieuw opgemaakt. Het gaat hier om de «weight and balance»-papieren, het «loadsheet» en een «Notification to the Captain» (Notoc) voor het traject Amsterdam-Tel Aviv. De Notoc Amsterdam-Tel Aviv beslaat één pagina. Deze papieren zijn nodig omdat in Amsterdam weer nieuwe goederen zijn ingeladen. Hieronder bevinden zich als «gevaarlijke stoffen» aangemerkte goederen. Deze «gevaarlijke stoffen» bestaan voor een groot deel uit «cosmetica-artikelen».

Figuur 4.4: de load notification to the captain geeft aan welke gevaarlijke stoffen met netto gewicht en aantal colli op welke positie zich bevinden; het nummer van de luchtvrachtbrief, de stofcode en het palletnummer worden eveneens vermeld.

PRINTED 04/10/92 13:37:20

SPECIAL LOAD - NOTIFICATION
TO CAPTAIN AND LOAD CONTROL UNIT

PAGE 01 OF 01

FROM	FLIGHT	DATE	A/C REG
AMS	[illegible]1862	04OCT92	4X AX6

DANGEROUS GOODS ***** TLV *****

TO	AWB NUMBER	CL/DV COMP	UN/ID NR	SUB RSK	PCS	QTY/TI	RRR CAT	PCK GRP	IMP CODE	CAO	POS ULD NO
001	EXTRACTS FLAVOURING LIQUIDS										RL
TLV	114 31391592	3	1197		6	27.5OL		III	RFL		PMC00811LY
002	COSMETICS N.O.S										DR
TLV	114 31421552	9	8005		33	25K			RMD		AQ62013LY
003	COSMETICS N.O.S										PL
TLV	114 31421644	9	8005		299	25K			RMD		PMC00121LY
004	COSMETICS N.O.S										RL
TLV	114 31421644	9	8005		299	25K			RMD		PMC00811LY
	COSMETICS N.O.S										LL
TLV	114 31421644	9	8005		299	25K			RMD		PMPAU9AGLY

OTHER SPECIAL LOAD ON BOARD FOR DESTINATION TLV

THE ABOVE MENTIONED ARTICLES WERE LOADED ON ULDS/CARTS UNDER SUPERVISION, ACCORDING TO IATA AND COMPANY PROCEDURES. THERE IS NO EVIDENCE THAT ANY DAMAGED OR LEAKING PACKAGES CONTAINING DANGEROUS GOODS HAVE BEEN LOADED ON THE ULDS/CARTS.

NAME OF CARGO AGENT H.AALD AGENT'S SIGNATURE CAPTAIN'S SIGNATURE

De Notoc wordt door de gezagvoerder ondertekend en zit achter de stoel bij de gezagvoerder. De verlader overlegt met de gezagvoerder over wat in Amsterdam is geladen aan gevaarlijke stoffen, waarbij de posities aangegeven worden.
De Commissie vraagt de heer Goudsblom welke papieren hij aan de gezagvoerder overhandigd heeft:

De heer **Van den Doel**: *Dus de NOTOC New York-Tel Aviv was op dat moment in het vliegtuig en was niet ter beschikking in Amsterdam?*
De heer **Goudsblom**: *Op dat moment niet, want dat was niet nodig. Die was aan boord van de machine.*
De heer **Van den Doel**: *Dat is standaard?*
De heer **Goudsblom**: *Ja.*
De heer **Van den Doel**: *Wat in Amsterdam op dat moment ter beschikking was, was alleen de NOTOC Amsterdam–Tel Aviv en die is overhandigd aan de captain van het vliegtuig?*
De heer **Goudsblom**: *Ja.*[4]

De AXG is op tijd gereed voor vertrek. Aan boord van het vliegtuig bevindt zich volgens het loadsheet 114 698 ton bruto vracht. Alles is in orde bevonden. De Commissie vraagt de heer Plettenberg hiernaar in het verhoor:

De **voorzitter**: *«Hoe verliep het vertrek van de LY1862?*
De heer **Plettenberg**: *Het vertrek van de LY1862 verliep, ook conform de voorgaande afhandeling, probleemloos.*
De **voorzitter**: *Geen bijzonderheden?*
De heer **Plettenberg**: *Neen.*
De **voorzitter**: *Had het toestel lang op Schiphol gestaan?*
De heer **Plettenberg**: *Neen, de aangewezen grondtijd was de standaard van drie uur. In die drie uur hebben wij op ons gemak ons werk kunnen doen. Wij waren ruim voor de schemavertrektijd klaar met lossen en laden. Vrijwel op hetzelfde moment dat de uitgaande bemanning binnenkwam, kregen wij een berichtje van een zogenaamd ATC-delay. Voor zover ik mij herinner was er een soort file in de buurt van Villach in Zuid-Oostenrijk op de route Amsterdam-Tel Aviv. Toen kregen wij een ATC-slot van een half uurtje ongeveer, dacht ik».*[5]

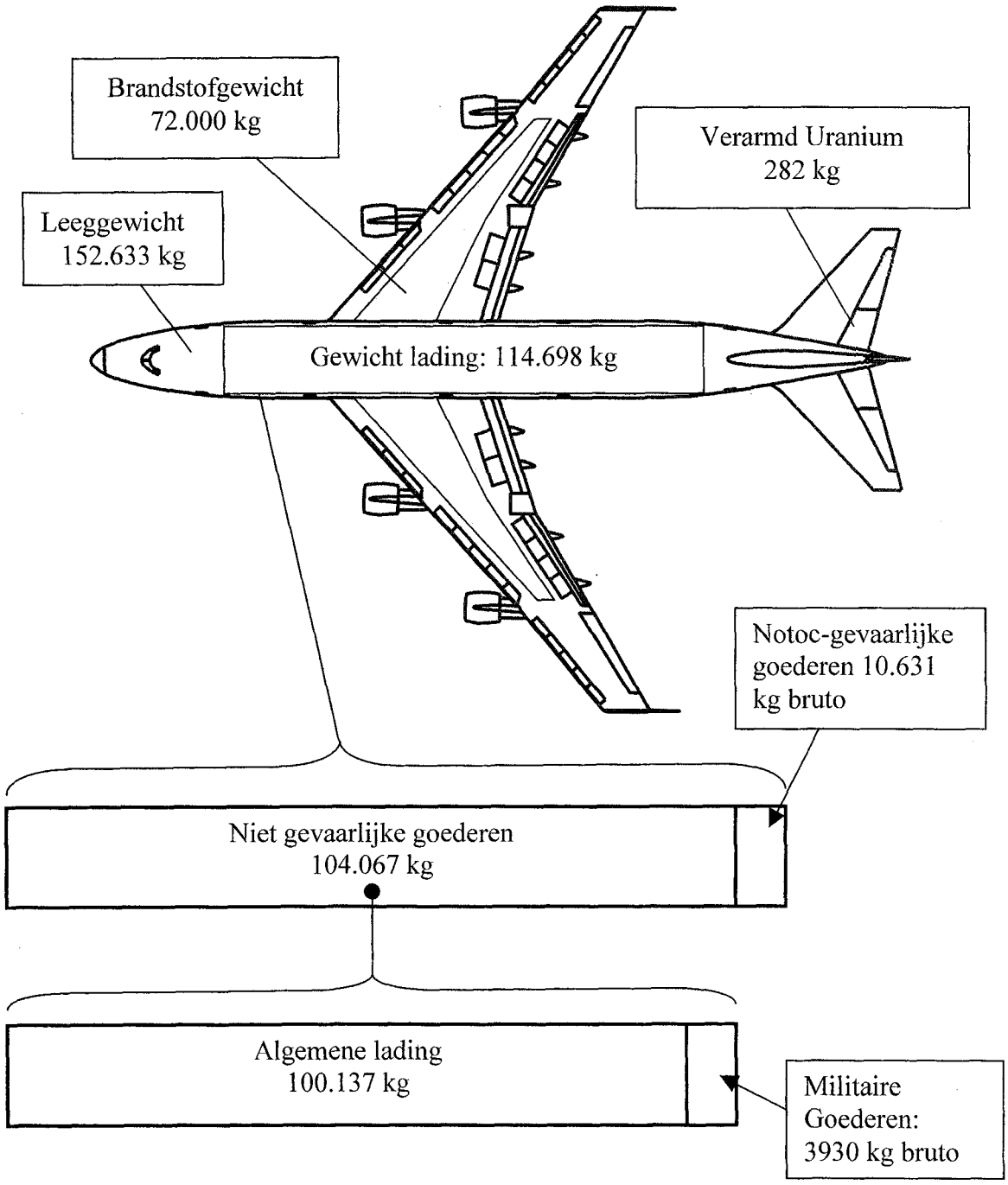
Uit het verhoor van de heer Wijbrandi blijkt dat hij onder leiding van de heer Plettenberg toezicht heeft gehouden bij de belading van de AXG op 4 oktober 1992. Met betrekking tot de belading en afhandeling zijn de heer Wijbrandi geen opmerkelijke zaken opgevallen:

De heer **Wijbrandi**: *Gedurende de operatie is mij niets opgevallen. Wij hebben gewoon de belading gekregen en wij zijn vóór aankomst van het vliegtuig naar buiten gegaan. Het is de bedoeling dat je de pallets die buiten staan, van tevoren checkt. Bovendien moet je de binnenkomende bemanning opvangen.*[6]

De AXG vertrekt van het beladingsplatform om 18.13.36 uur met een belading volgens bijgaande figuur. Het totale gewicht op het platform bedraagt 339 331 kilogram. Het take-off gewicht aan het begin van de startbaan is 1000 kilogram minder. Dit is het gewicht van de kerosine die het vliegtuig verbruikt bij het taxiën. Het beladingsgewicht bedraagt volgens de onderstaande figuur 114 698 kilogram. Het maximale beladingsgewicht voor die beoogde vlucht Amsterdam–Tel Aviv bedraagt 117 866 kilogram.

[4] Openbaar verhoor van de heer A. Goudsblom, 17 februari 1999 (verhoor 41).
[5] Openbaar verhoor van de heer J. Plettenberg, 17 februari 1999 (verhoor 47).
[6] Openbaar verhoor van de heer R. Wijbrandi, 8 maart 1999 (verhoor 73).

Figuur 4.5: de 4X-AXG in gewichten bij vertrek van het El Al ladingsplatform Schiphol op 4 oktober 1992



Tweeëntwintig minuten later stort het vliegtuig neer in de Bijlmermeer en boort zich in de flats Kruitberg en Groeneveen.

4.1.2 4 oktober 1992: de afhandeling van de ramp

Bij de afhandeling van de ramp zijn op Schiphol drie instanties betrokken en verantwoordelijk. Het betreft

- de Commissie van Overleg (CvO): dit is een overlegvergadering van leidinggevenden in de continudienst op Schiphol die bijeenkomt in geval van een calamiteit om maatregelen te nemen en de diensten onderling te coördineren
- het Bureau Vooronderzoek Ongevallen (BvO): dit bureau ressorteert onder de Rijksluchtvaartdienst (RLD) en ondersteunt de vooronderzoeker in zijn onderzoek naar de oorzaak van het luchtvaartongeval
- de Dienst Luchtvaart van de Rijkspolitie: deze is bevoegd tot het opsporen van strafbare feiten onder meer in verband met luchtvaartongevallen en verleent bijstand aan de vooronderzoeker.

Hierna wordt het handelen van de Commissie van Overleg, het Bureau Vooronderzoek Ongevallen en de Dienst Luchtvaart van de Rijkspolitie op de avond van de ramp achtereenvolgens beschreven.

Commissie van Overleg

Om 18.28 uur worden de duty manager van Schiphol en een enkele leidinggevenden uit de continudienst via de alarmtelefoon (een gesloten alarmeringssysteem op de luchthaven) gewaarschuwd door de verkeersleiding dat een zojuist opgestegen vliegtuig terugkeert naar Schiphol. De duty manager kondigt daarop een «paraat vliegtuig» af. Dit houdt in dat een aantal functionarissen op de luchthaven gewaarschuwd wordt en dat de brandweer zich paraat stelt langs de baan waar het vliegtuig zal komen. In dit geval is dat eerst baan 06, later wordt dit gewijzigd in baan 27. Een paar minuten later krijgen duty manager, J. Diepenbrock, en de dienstdoende brandweerofficier van de luchthaven Schiphol, W.A. Ewoldt, van de luchtverkeersbeveiliging te horen dat het vliegtuig gecrasht is «tussen Weesp en Amsterdam». Daarop gaat een groep (drie grote schuimblusvoertuigen) van de luchthaven Schiphol richting Weesp, een andere groep blijft achter op de luchthaven.

Onmiddellijk na de crash (om 18.40 uur) komt op verzoek van de duty manager de CvO bijeen in het gebouw van de duty manager:

> *De heer* **Diepenbrock:** *«De Commissie van Overleg is een overlegvergadering van leidinggevenden in de continudienst op Schiphol. Op het moment dat er een calamiteit plaatsvindt of wordt verwacht, wordt een aantal leidinggevenden via de paraatstelling gewaarschuwd. Die zijn op dat moment natuurlijk aan het werk in hun eigen kantoor, maar die komen dan zo snel als mogelijk is naar het kantoor van de duty manager. Daar staat een zogenaamde CvO-tafel, waar zij ieder hun eigen plaats hebben. Het zijn zeven of acht deelnemers, afhankelijk van het soort calamiteit. Zodra de deelnemers die in zo'n geval noodzakelijk zijn bij de CvO, aanwezig zijn, opent de voorzitter de bespreking. Van daaruit worden de maatregelen genomen die nodig zijn om de calamiteit te bestrijden».*[7]

Vanaf 18.45 tot 19.35 uur is de CvO op 4 oktober 1992 bijeen. Naast de duty manager (tevens havenmeester) Diepenbrock zijn onder andere aanwezig:

- de heer Gerlach, terminal manager luchthaven Schiphol
- de heer Kortekaas, vertegenwoordiger Verkeerszaken en Toezicht Luchthaven Schiphol
- de heer Wever, in- en externe communicatie luchthaven Schiphol
- de heer Ewoldt, officier van dienst van de luchthavenbrandweer
- de heer Goudsblom van Aeroground, de vrachtafhandelaar van El Al

[7] Openbaar verhoor van de heer J.A.M. Diepenbrock, 17 februari 1999 (verhoor 45).

- de heer A.J. van Neutegem van Aeroground, de vrachtafhandelaar van El Al.
- de heer D. Nix, Dienst Luchtvaart van de Rijkspolitie.[8]

Tijdens deze bijeenskomst wordt op basis van de documenten die door AG overlegd zijn, inzicht verkregen in de gevaarlijke stoffen aan boord. De weigth and balance-medewerker van AG die dienst heeft, wordt kort na de ramp opgebeld door zijn collega die op dat moment vanuit zijn functie bij de CvO aanwezig moet zijn[9].
De weight and balance-officer Goudsblom wordt door deze collega verzocht naar de CvO te komen met de benodigde papieren[10].

Het eindresultaat van de CvO is dat op basis van de aanwezige vrachtdocumentatie geconstateerd wordt dat er geen gevaarlijke stoffen, ofwel stoffen met een extra risico voor de gezondheid van personen aan boord van het toestel zijn. Dit bericht wordt door de aanwezige brandweerofficier de heer Ewoldt direct doorgegeven aan de alarmcentrale op Schiphol. De alarmcentrale op Schiphol geeft ditzelfde bericht vervolgens door aan de regionale alarmcentrale van de brandweer Schiphol ter plaatse. Van hieruit wordt aan de brandweercommandant ter plaatse meegedeeld dat er geen gevaarlijke stoffen zijn.[11] De vrachtdocumentatie die de CvO ter beschikking staat, blijft achter bij de CvO.[12]

Bureau Vooronderzoek Ongevallen[13]

Om 19.30 uur neemt het Bureau Vooronderzoek Ongevallen (BVO) het initiatief tot het onderzoek naar de oorzaak van de ramp. Het BVO-coördinatiecentrum wordt ingericht in Hoofddorp. De Raad voor de Luchtvaart, de directeur-generaal Rijksluchtvaartdienst (RLD), de directeur Luchtverkeersinspectie (LVI) en de Directie Voorlichting van het ministerie van V&W worden ingelicht. Ook is door het bureau contact opgenomen met de Amerikaanse onderzoeksinstantie National Transportation Safety Board (NTSB).

Om 20.00 uur op de avond van de ramp wordt de heer J.N.J.M. van der Maat thuis gebeld door een inspecteur van de RLD. De heer Van der Maat is specialist op het gebied van gevaarlijke stoffen en ter beschikking van de RLD ingeval van calamiteiten en/of vragen over gevaarlijke stoffen. De inspecteur heeft de Notoc voor zich liggen. Het gesprek richt zich op het beantwoorden van de vraag op welke stoffen gelet moet worden in verband met de gevaarlijke lading aan boord. De heer Van der Maat vraagt of de gevaarlijke klasse van radioactieve, explosieve stoffen op de Notoc staan. Dat blijkt niet het geval. Het gaat voornamelijk om klasse 3 en klasse 8–9 stoffen. De heer Van der Maat concludeert dat die gevaarlijke stoffen, in de hoeveelheden die in de Notoc stonden, geen direct bijkomende gevaren zouden vormen voor de rampbestrijding:

> *De heer* **Van den Doel**: *Als ik u goed heb begrepen, was het die zondagavond de vraag of er gevaar voor de rampbestrijding kon ontstaan.*
> *De heer* **Van der Maat**: *Nee, de vraag of de gevaarlijke stoffen aan boord de oorzaak van het ongeval waren, kwam pas de volgende ochtend ter sprake. Op dat moment was dit niet een, twee, drie te beoordelen. Aan de hand van de gevaarlijke stoffen aan boord die in de Notoc stonden, stelde men mij de vraag of deze stoffen extra gevaar opleverden. Naar mijn idee werd dit alleen gevraagd in het kader van de bestrijding van de brand op zich. Aangezien het voornamelijk ging om koolwaterstoffen, die je kunt vergelijken met de kerosine aan boord, was mijn voorlopige conclusie dat er voor de rampenbestrijding geen problemen waren. Er is niet over de volksgezondheid gesproken. De vraag was puur: leveren de stoffen extra gevaar op voor de mensen die nu de brand aan het blussen zijn?*[14]

[8] Afhankelijk van de calamiteit die zich voordoet is de samenstelling van de CvO weer anders. Het verslag van de CvO is aan de Commissie overhandigd. De namen werden destijds niet vermeld. Deze zijn achteraf door de Commisssie gerecontrueerd.
[9] De operations coordinator van AG die bij de CvO wordt gevraagd, is werkzaam op Schiphol-Centrum. In het kantoor op Schiphol-Centrum is op dat moment nog geen vrachtdocumentatie aanwezig, deze is aanwezig op Schiphol-Oost, bij het AG-kantoor waar de afhandeling van de LY 1862 heeft plaatsgevonden.
[10] Zie openbaar verhoor van de heer A.J. van Neutegem, 17 februari 1999 (verhoor 42).
[11] Logboek beleidscentrum gemeente Amsterdam 4–23 oktober 1992 (p. 3) Hoofdafdeling AJBZ, gemeente Amsterdam, 1993 (p. 38). (Ook de overige vermelde tijdstippen in de paragraaf zijn ontleend aan dit logboek).
[12] Zie openbaar verhoor van de heer A. Goudsblom, 17 februari 1999 (verhoor 41) en het openbaar verhoor van de heer A.J. van Neutegem, 17 februari 1999 (verhoor 42).
[13] Bureau Vooronderzoek Ongevallen (BVO) werd op 1 januari 1993 Bureau Vooronderzoek Ongevallen en Incidenten (BVOI). In dit rapport wordt verder gesproken over BVO.
[14] Openbaar verhoor van de heer J.N.J.M. van der Maat, 18 februari 1999 (verhoor 50).

Afgesproken wordt, dat de heer van der Maat de volgende ochtend naar de afdeling Vliegtechnische Zaken van de RLD zou gaan om de Notoc te vergelijken met de airwaybills en shippers declarations:

De heer **Van den Doel**: *In dat zelfde telefoongesprek heeft men u gevraagd, de volgende ochtend naar het gebouw van de RLD in Hoofddorp te komen?*
De heer **Van der Maat**: *Ja, voor zover ik het mij kan herinneren, is er toen meteen een afspraak gemaakt. Ik weet niet of het expliciet zo gevraagd is of dat ik heb gezegd: «Wij moeten de papieren nader bekijken, ik kom morgen vroeg wel naar Hoofddorp.» Maar in mijn herinnering is er die avond meteen afgesproken dat ik om acht uur bij de afdeling Vliegtechnische zaken zou zijn.*

Om 20.15 uur wordt een functionaris van de Dienst Luchtvaart afdeling Luchtvaartonderzoeken, de heer J.P. de Rooij, aan het coördinatiecentrum in Hoofddorp toegevoegd. Hij fungeert als liaison tussen het BVO en de Dienst Luchtvaart. Deze functionaris van de Dienst Luchtvaart krijgt bij aankomst het verzoek van de heer K.E. Beumkes om de vracht-documentatie op te vragen. De heer De Rooij belt vervolgens met het coördinatieteam van de Dienst Luchtvaart en verzoekt, namens het BVO, om de vrachtdocumenten behorende bij de lading te verzamelen bij El Al. Er wordt hem niet gemeld dat zijn collega Nix daar al mee bezig is. In het openbaar verhoor verklaart de heer De Rooij over het afleveren van de vrachtdocumenten:

De **voorzitter**: *Volgens het journaal van de rijkspolitie kwamen de papieren na 24.00 uur bij BVOI binnen.*
De heer **De Rooij**: *Niet volgens het journaal, maar wat ik mij ervan kan herinneren. (...)*
De **voorzitter**: *Bij BVOI zijn geen kopieën, maar roze doorslagen binnengebracht van de airway bills plus de operationele papieren.*
De heer **De Rooij**: *Dat klopt.*[15]

De Dienst luchtvaart van de Rijkspolitie

Omstreeks 18.45 uur gaat adjudant Nix, lid van de Uniformdienst van de Rijkspolitie, uit eigener beweging naar de CvO. Bij terugkomst op het bureau om 19.35 uur meldt hij zich bij zijn directe chef, de luitenant J.E.M. Bloemen:

De heer **Oudkerk**: *U komt terug uit de Commissie van Overleg. Wie waren op dat moment, voor zover u zich dat kunt herinneren, op het kantoor van de rijkspolitie aanwezig?*
De heer **Nix**: *Er waren daar toen een hoop functionarissen die zich inmiddels hadden gemeld naar aanleiding van de alarmrol-alarmering. Ik had te maken met mijn directe chef, de heer Bloemen. Die was inmiddels ook aanwezig. Van hem heb ik de opdracht gekregen om naar het kantoor van El Al te gaan.*[16]

De heer Nix deelt zijn chef het resultaat van het overleg mee op het moment, dat hij terugkomt bij de Rijkspolitie:

De heer **Nix**: *Ik heb mijn chef, de heer Bloemen, dezelfde mededeling (namelijk als in het overleg) gedaan, namelijk dat er geen «high explosives» en dergelijke aan boord waren.*
De heer **Oudkerk**: *Geen «high explosives», geen «dangerous goods».*
De heer **Nix**: *En geen «dangerous goods» of geen radioactieve ... Bij ieder vliegtuig zijn uiteraard «dangerous goods» aan boord. Het was niet van dien aard dat het gevaarlijk zou kunnen zijn.*
De heer **Oudkerk**: *Gevaarlijk voor...?*
De heer **Nix**: *Ik neem aan de volksgezondheid. Maar daar ben ik geen technicus in. Dit zijn puur de gegevens die ik van de AG kreeg.*
De heer **Oudkerk**: *Ik neem aan dat u datgene wat u gehoord heeft op de bijeenkomst van de Commissie van Overleg, misschien in uw eigen woorden, doorverteld heeft aan uw*

[15] Openbaar verhoor van de heer J.P. de Rooij, 18 februari 1999 (verhoor 55).
[16] Openbaar verhoor van de heer D. Nix, 17 februari 1999 (verhoor 48).

superieur, de heer Bloemen, en aan andere mensen die om hem heen stonden. U was de enige die dit op dat moment wist.
De heer **Nix**: *Ja, op dat moment wel.*[16]

De heer Nix gaat dan in opdracht van de heer Bloemen naar het operations-kantoor van El Al om de vrachtdocumenten op te halen:

De heer **Oudkerk**: *U komt daar bij benadering om 19.50 of 20.00 uur aan. Wie kwam u daar als eerste tegen?*
De heer **Nix**: *Nadat ik had aangeklopt, zag ik daar de heer Plettenberg, als operations-officer.*
De heer **Oudkerk**: *U komt de heer Plettenberg daar tegen. Wat vraagt u hem?*
De heer **Nix**: *Toen heb ik hem meegedeeld dat het mijn missie was om alle papieren op te halen, aangaande vlucht LY 1862.*
De heer **Oudkerk**: *Alle papieren aangaande de vlucht van El Al, dus niet alleen de vrachtpapieren, maar ook de operationele papieren?*
De heer **Nix**: *Ook de operationele papieren.*
De heer **Oudkerk**: *Wat zei de heer Plettenberg tegen u?*
De heer **Nix**: *Die verwees mij naar een paar andere heren die ook in het kantoor waren, waaronder de heer Chervin, die ik helemaal niet kende, en verder de stationmanager, de heer Weinstein, die net op Schiphol gestationeerd was. Die had ik al wel een paar keer gezien en kende ik dus wel. Volgens mij waren er nog een paar andere heren, maar die kende ik niet en aan hen ben ik ook niet voorgesteld.*[16]

Om 22.10 uur, nadat alle vrachtbrieven gekopieerd zijn, vertrekt hij van het El Al-kantoor weg. Hij brengt de vrachtbrieven, het onderhoudsrapport, een lijst van gevaarlijke stoffen en de «weight and balance»-documenten bij het coördinatiecentrum:

De heer **Nix**: *(...) er is inmiddels een verbaal, althans een stuk, boven water gekomen, waarin staat dat de heer Plettenberg om 22.30 uur gehoord is door de collega's De Geus en Van der Kuil. Dat is op het bureau van de rijkspolitie op Schiphol gebeurd. Ik zal daar (op het El Al kantoor) zeker tot 22.10 uur hebben gezeten.*
(...)
De **voorzitter**: *U kreeg plusminus vier à vijf centimeter oftewel enkele honderden velletjes A4 mee in een gesloten envelop.*
De heer **Nix**: *Ik heb ze uiteraard niet geteld. Ik kreeg die envelop mee.*
De **voorzitter**: *De heer Bloemen heeft de envelop niet in het bijzijn van u opengemaakt.*
De heer **Nix**: *Dat is correct.*
De **voorzitter**: *De heer Bloemen heeft gezegd dat de vrachtpapieren alsnog bij El Al-vracht moesten worden opgehaald en u heeft zelf deze opdracht niet uitgevoerd.*
De heer **Nix**: *Dat is correct.*[16]

4.1.3 5 oktober 1992 – extra vluchten

Op 5 oktober 1992 vinden vier vluchten van Schiphol naar Tel Aviv plaats. Twee hiervan worden onder een El Al vluchtnummer uitgevoerd en de twee anderen onder een vluchtnummer van Cargo Airlines.

De twee El Al-vluchten zijn:
- Vlucht LY 1876, met een Boeing-747 vrachtvliegtuig van El Al, een zustervliegtuig van de AXG, met registratie 4X-AXF. Het gaat hier om een al eerder geplande vlucht. Het cargo manifest van deze vlucht is opgevraagd en heeft geen bijzondere aard.
- Een vlucht met een Boeing-737, met registratie 4X-ABN. Dit is een passagierstoestel, dat geleased is van de Israëlische maatschappij ARKIA.

De twee vluchten van Cargo Airlines[17] betreffen:
- Een Boeing-747 van UPS, met registratie N68WP. Dit toestel vliegt

[17] Israëlische vliegmaatschappij, eigendom van Israëlische landbouworganisaties.

regulier voor El Al op de route Noord-Amerika-Amsterdam. Enkele uren na de crash wordt het geleased van UPS. In Amsterdam wordt bestemmingslading gelost en voor een deel El Al-lading voor Tel Aviv aan boord genomen. Met het doorvliegen naar Tel Aviv wordt voorzien in tijdelijke vervanging van het gecrashte toestel, zodat de retourvracht naar Amsterdam geen vertraging ondervindt. Deze vlucht naar Tel Aviv vindt plaats onder het Cargo Airlines vluchtnummer ICL 1505. Het cargo manifest van deze vlucht is opgevraagd. De vracht heeft geen bijzonder karakter.

- Een Boeing-707 vrachtvliegtuig: dit vliegtuig wordt gechartered van Avistar. Het arriveert vanuit Oostende op 5 oktober op Schiphol[18]. Vervolgens vertrekt het dezelfde dag onder vluchtnummer ICL 405 naar Tel Aviv en keert 's avonds terug op Schiphol. Volgens een nota van de directeur-generaal van de RLD, de heer Weck, aan de minister van V&W[19] is dit vliegtuig leeg naar Tel Aviv vertrokken. De Commissie heeft het zogenaamde nul-cargo manifest, dat dit zou kunnen bevestigen, echter niet kunnen achterhalen. Volgens de vice president business development van El Al, de heer U. Sirkis, houdt deze vlucht geen enkel verband met El Al.[20]

4.1.4 De lading als onderwerp van onderzoek naar de oorzaak van de ramp

Voor het onderzoek naar de oorzaak van de ramp is BVO als uitvoerder van de vooronderzoeker verantwoordelijk. Het BVO heeft in dat kader aandacht aan de lading besteed. Naast het onderzoek naar de oorzaak loopt het strafrechtelijk onderzoek. De Rijkspolitie Dienst Luchtvaart verricht het onderzoek dat dient ter beoordeling van de mogelijkheid van een strafrechtelijk onderzoek. Het BVO heeft ten slotte de Economische Controledienst (ECD) in het onderzoek betrokken, door te verzoeken een extra zoekslag naar de lading uit te voeren.

Bureau Vooronderzoek Ongevallen (BVO)

Bij BVO wordt het onderzoek naar de oorzaak van de ramp een dag na de ramp voortgezet. Het BVO wordt hierin ondersteund door de RLD met speciale expertise. De vrachtdocumentatie die op de avond van de ramp bij BVO is binnengebracht wordt door de heer Beumkes overgedragen aan de heer R. Visser van de afdeling Vliegzaken van de directie Luchtvaartinspectie van de RLD. De heer Visser geeft vervolgens de heer Verstappen van zijn afdeling de opdracht om deze vrachtdocumentatie door te nemen met een tweeledig doel: om na te gaan of de gevaarlijke stoffen die aan boord zaten de oorzaak voor de ramp zouden kunnen zijn en ten tweede om te bekijken of de gevaarlijke stoffen voldeden aan de voorschriften van het vervoer van gevaarlijke stoffen van ICAO.

Tijdens dit onderzoek wordt de heer Verstappen geassisteerd door een adviseur gevaarlijke stoffen van Dangerous Goods Management (DGM), de heer J.N.J.M. van der Maat, die zich die ochtend volgens afspraak meldt bij het kantoor van de afdeling Vliegzaken van de Luchtverkeersinspectie (LVI) in Hoofddorp. Samen bekijken ze de documentatie die door BVO ter beschikking is gesteld. De heer Van der Maat maakt cross checks tussen de aanwezige documenten:

De heer **Van der Maat**: *In ieder geval (waren aanwezig: ECB) de Notoc's; de Notoc voor New York-Tel Aviv, dus de bladzijden 2 tot en met 5, en de Notoc voor Amsterdam-Tel Aviv. Verder een aantal airway bills en een aantal shippers declarations for dangerous goods, de specifieke formulieren die aanwezig zijn bij iedere zending die gevaarlijke stoffen bevat.*

[18] Bron: Eurocontrol.
[19] Nota aan de minister van V&W van de heer J.W. Weck, kenmerk DGRLD/DB/L98.200126, 17 april 1998.
[20] Brief van de heer U. Sirkis, El Al, aan de Commissie kenmerk 6101000028, ECB 991948.

De heer **Van den Doel**: *U spreekt van een aantal airway bills; betekent dit dat de documentatie op dat moment wellicht niet volledig was?*
De heer **Van der Maat**: *Nee, ik meen dat ik ook in mijn rapport verwoord heb dat de documentatie niet helemaal volledig was. Wij hadden niet alle shippers declarations, maar afgaande op wat wij wel hadden en gelet op de aard van de stoffen – ik noemde het al: voornamelijk verf, lijm, cosmetica – was het niet zo relevant om op dat moment te zeggen dat wij per se de airway bills moesten hebben om een conclusie te kunnen trekken.*[14]

In de commissie Hoekstra is verklaard dat de volgende vrachtdocumenten op 5 oktober 1992 beschikbaar zijn:[21]

- Computerprint van de Notoc New York–Amsterdam–Tel Aviv (niet ondertekend)
- Fotokopie van de Notoc Amsterdam–Tel Aviv
- Computerprints van de cargo manifesten voor beide routes
- Shippers declarations dangerous goods voor beide routes
- Loading instruction
- Brandstof tankbon
- het load distribution and limitations summary
- Balance chart
- Flight performance log
- Een groot aantal airwaybills Amsterdam–Tel Aviv (3 ontbraken) zowel met betrekking tot gevaarlijke als niet-gevaarlijke stoffen
- Een beperkt aantal airwaybills New York–Tel Aviv. Met betrekking tot gevaarlijke stoffen ontbreken er 8 airwaybills[22].

In het kader van het zoeken naar de oorzaak wordt op de afdeling Vliegzaken van de RLD tevens de beladingsberekening van het verongelukte vliegtuig gecontroleerd. Op basis van de zogenaamde «weegbriefjes» is het totaalgewicht van de vracht bepaald. Deze weegbriefjes geven het gewicht van een pallet, container of pakket goederen aan. Voor de lading, gewogen en geladen in Amsterdam/Schiphol, wordt een gewicht vastgesteld van 71 980 kilogram, terwijl voor de transitlading, zoals gewogen en geladen in New York (exclusief de lading gelost in Amsterdam), een gewicht van 42 718 kilogram wordt vastgesteld. Het totale gewicht van de vracht aan boord van het verongelukte vliegtuig wordt hiermee bepaald op 114 698 kilogram. Door de afdeling Vliegzaken wordt in aanvulling hierop geconstateerd dat het vliegtuig zowel binnen de grenzen van het maximaal toegestane startgewicht als van het zwaartepunt was beladen.

De Dienst Luchtvaart van de Rijkspolitie

De andere instantie die ook formeel belast is met onderzoek naar de ramp is de Dienst Luchtvaart van de Rijkspolitie. De ze dienst werkt hiervoor samen met de gemeentepolitie Amsterdam. In opdracht van de coördinerend officier van justitie Luchtvaartzaken stellen deze diensten een onderzoek in naar de oorzaak van het ongeval. Het doel van dit onderzoek is vaststellen of er mogelijk sprake is van enig strafbaar feit met betrekking tot de artikelen 168 (opzettelijk en wederrechtelijk doen verongelukken van een luchtvaartuig) en 169 (schuld, dat een luchtvaartuig verongelukte) van het Wetboek van Strafrecht. Op 16 oktober 1992 wordt het oriënterende onderzoek naar strafrechtelijke invalshoeken van het ongeval afgerond. De conclusie van het strafrechtelijk onderzoek is dat niet is gebleken dat er van opzet of schuld bij het verongelukken van het El Al-vliegtuig sprake was[23]. Op basis van de resultaten van dit onderzoek ziet de coördinerend officier van justitie Luchtvaartzaken geen aanleiding voor verder onderzoek.
Zowel in het technische onderzoek, onder leiding van de vooronderzoeker, als in het strafrechtelijke onderzoek is de lading van het vliegtuig op de tweede dag van de onderzoeksagenda verdwenen. Afgezien van de acties

[21] Commissie Informatiestroom Luchtvaartdocumentatie; Hoekstra, R.J.; Eck, D. van; Stolker, C.J.J.M., Rapportage Commissie Informatiestroom Luchtvaartdocumentatie, Den Haag, 1998, verslag hoorzitting van de heer F.J. Erhart (BVO), 11 mei 1998, bijlage 2, p. 7.
[22] BVOI, overzicht uitvoering onderzoek El Al-ongeval, mei 1998 en notitie El Al aan de Commissie Informatiestroom Luchtvrachtdocumentatie, d.d. 9 juli 1998.
[23] Rapport commissie Hoekstra, verslag hoorzitting mr. P.Ph.E. van de Rivière (arrondissementsparket Haarlem), 18 mei 1998, bijlage 2, pag. 13.

gericht op het achterhalen van de vrachtdocumentatie (op de avond van de ramp) en het beoordelen van de inhoud van de gevaarlijke stoffen is er voor de onderzoekende instanties geen reden actie te ondernemen om de vrachtdocumentatie compleet te krijgen.

Een bewoner van de Bijlmermeer laat op 18 oktober 1992 in een tv-programma een deels verbrande house airwaybill zien met daarop de tekst: «military ordince eqp.[24]». Deze mededeling veroorzaakt nogal wat opschudding in de pers. Naar aanleiding van deze vondst schakelt het BVO, in opdracht van de vooronderzoeker, de heer De Rooij van de Dienst Luchtvaartpolitie in. Hij krijgt de opdracht onderzoek te doen naar de halfverbrande airwaybill. De heer De Rooij doet vervolgens een schriftelijk verzoek aan de ECD om een onderzoek in te stellen naar de legaliteit en samenstelling van de zending die betrekking heeft op de gevonden house airwaybill en bijbehorende master airwaybill.

Economische Controledienst

De heer P.J. van der Lugt van de ECD laat al direct weten dit onderzoek niet via de formele weg te kunnen bewandelen:

> *De heer* **Van der Lugt**: *De snipper van de house airwaybill waarop «military ordnance equipment[25]» stond, maakte deel uit van een geconsolideerde zending die werd getransporteerd van New York via Amsterdam naar Tel Aviv zonder dat er sprake was van overlading. De goederen zijn het vliegtuig niet uit geweest.*
> *Mevrouw* **Augusteijn-Esser**: *Betekent dit dat de ECD niet de mogelijkheid heeft om fysiek te controleren, om de papieren te controleren?*
> *De heer* **Van der Lugt**: *Ik heb op dat moment geen bevoegdheden. Ik kon mijn bevoegdheden dus niet aanwenden om deze zending te controleren of op grond van deze zending administratief onderzoek in te stellen.*
> *Mevrouw* **Augusteijn-Esser**: *Hebt u dat de heer De Rooij laten weten?*
> *De heer* **Van der Lugt**: *Op het moment dat hij mij vertelde dat het een airwaybill was van een zending die rechtstreeks van New York via Amsterdam naar Tel Aviv ging, heb ik hem gezegd dat ik formeel geen bevoegdheden had. Maar gezien de ernst van het ongeval en de bezorgdheid die er was ontstaan naar aanleiding van de uitzending van NOVA omtrent het military ordnance equipment heb ik gezegd dat ik mijn best zou doen om te kijken of ik iets voor hem kon betekenen.[26]*

Via de informele weg, namelijk via een verzoek aan collega's van US Customs in Den Haag, zet de ECD de vraag van de heer De Rooij uit. Op 18 november 1992 ontvangt de ECD vrachtdocumenten uit handen van de US Customs attaché van de Amerikaanse ambassade in Den Haag. Het pakket betreft kopieën van 13 master airwaybills (MAWB) en 15 house airwaybills:

MAWB-no	Omschrijving	Gewicht (kg)
114 3147 5065	Military ordince equipment/consolidation*	1884,6
114 3145 9341	resin solution	14
114 3145 9400	Petroleum distillates	172
114 3147 4973	Nitrocellulose with alcohol UN 2556	7
114 3147 4984	Paint	183
114 3147 5183	Toluene UN1294/flammable liquid UN1993	92
114 3147 5205	Paint UN1263	590
114 3147 4995	Paint UN1263	45
114 3147 5006	Paint UN1263	168
114 3147 5021	Consolidation**	204
114 3147 5043	Military ordince equipment	2045,6
114 3147 5113	Paint UN1263	29
114 3147 5194	Paint UN1263	79

* betreft een zending bestaande uit twaalf deelzendingen
** betreft een zending bestaande uit vier deelzendingen.

[24] De Commissie gaat ervan uit, dat met deze tekst is bedoeld: military ordnance equipment. Vertaald duidt deze aanduiding op «militair materieel». Zie het openbaar verhoor van de heer van der Lugt (ECD). In bijlage 8 van het rapport commissie Hoekstra staat ten onrechte «militairy ordinance equipment».
[25] Letterlijk staat op de luchtvrachtbrief military ordince eqp; zie vorige voetnoot.
[26] Openbaar verhoor van de heer P.J. van der Lugt, 18 februari 1999 (verhoor 51)

De vrachtdocumenten in het ECD-dossier hebben betrekking op goederenzendingen afkomstig van één expediteur in de Verenigde Staten. Het merendeel van de goederen is bestemd voor het Israëlische ministerie van Defensie (met uitzondering van één zending met goederen bestemd voor onder andere het Israëlische ministerie van Volksgezondheid en The Hebrew University).[27] Het overzicht laat zien dat de door de Amerikaanse autoriteiten overgedragen vrachtdocumenten onder andere betrekking hebben op twee zendingen militaire goederen:

De goederen op de gevonden house airwaybill nummer 744743 zijn onderdeel van een geconsolideerde zending van goederen onder master airwaybill nummer 114.3147.5065. De master airwaybill vertegenwoordigt een gewicht van 1884,6 kilo. Op de master airwaybill staat «this shipment does not contain hazardous material». De tweede zending militaire goederen die in de AXG aanwezig was, werd verzonden onder master airwaybill nummer 114.3147.5043 en betreft een motor plus reserve-onderdelen van een DC3-toestel met een gewicht van 2045,6 kilogram.[28]

US Customs geeft aan dat de door het El Al-vliegtuig vervoerde goederen de VS niet in strijd met de in dat land geldende wetgeving hebben verlaten. Er is dus volgens hen geen sprake van enig strafbaar feit of van enige onrechtmatigheid. De Amerikaanse autoriteiten melden de ECD vervolgens dat kopieën van deze documenten ter informatie aan de Dienst Luchtvaart van de Rijkspolitie overgedragen mogen worden.
Op 24 november 1992 overhandigt de ECD het rapport, inclusief de van de US Customs ontvangen vrachtdocumenten, aan de heer De Rooij. Hij doet daarbij de heer De Rooij mondeling het voorstel dat de ECD bereid is nader onderzoek te doen naar de coderingen op de vrachtdocumentatie en eventueel, net als US Customs, bereid is een dergelijke vraag nog een keer uit te zetten.

> *De heer* **Van der Lugt**: *Op het moment dat ik het dossier aan collega De Rooij heb overhandigd, heb ik twee dingen aan hem doorgegeven. Een aantal goederen was aangeduid door middel van codes. Ik heb gezegd: wil ik echt kunnen aangeven welke goederen dat zijn geweest, dan zal ik een vervolgvraag moeten stellen in de richting van US Customs. Dat was niet nodig. Ik heb hem vervolgens, net als US Customs overigens, aangegeven dat ik bereid was om verdere assistentie te verlenen indien het nodig was om nog een keer een dergelijke vraag uit te zenden.*
> *Mevrouw* **Augusteijn-Esser**: *Het onderzoek naar die codes zou hebben betekend dat u beter op de hoogte kon worden gesteld wat die spare parts precies waren?*
> *De heer* **Van der Lugt**: *Er stonden heel veel spare parts op die met een nummer waren aangeduid, maar dat waren over het algemeen heel kleine onderdelen, gelet op het gewicht en de prijzen.*
> *Mevrouw* **Augusteijn-Esser**: *Dus de heer De Rooij zei tegen u: nee, laat maar zitten?*
> *De heer* **Van der Lugt**: *De heer De Rooij zei dat het niet nodig was.*[26]

De heer De Rooij bevestigt en motiveert de afwijzing:

> *De* **voorzitter**: *Naar aanleiding van het onderzoek naar de lading in 1992 werd door de heer Van der Lugt collegiaal aangeboden, verder onderzoek te doen.*
> *De heer* **De Rooij**: *Dat klopt.*
> *De* **voorzitter**: *Omdat er geen sprake was van een strafbaar feit, was er geen aanleiding voor nader onderzoek.*
> *De heer* **De Rooij**: *Dat klopt.*
> *De* **voorzitter**: *Ook formele wettelijke maatregelen ontbraken voor nader onderzoek.*
> *De heer* **De Rooij**: *Ook dat klopt.*[15]

[27] Het in 1992 geldende Uitvoerbesluit Strategische goederen was niet van toepassing op dit deel van de lading. Het ging om doorvoer zonder overlading dat, ook naar Israël, niet vergunningplichtig was. Rapport commissie Hoekstra, bijlage 2, verslag hoorzitting mr. J.W.C. Stalenhoef en de heer P.J. van de Lugt (ECD), 15 mei 1998, p. 6 en 16.
[28] Cargo manifest van de transitlading New York Amsterdam; Rapport commissie Hoekstra, bijlage 8.

4.1.5 Nader onderzoek – op verzoek – naar de lading

1993–1995: nader onderzoek naar de lading

Op 16 september 1993 duiken er in de pers berichten op dat het El Al-toestel gevaarlijke stoffen vervoerde. Een dag na de krantenberichten stelt het Tweede Kamerlid R. van Gijzel vragen aan de minister van V&W over de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen aan boord van het El Al-vliegtuig. De heer Van Gijzel vraagt naar mogelijke gevaren voor de volksgezondheid.
Niet alleen in de Tweede Kamer maar ook in de gemeenteraad van Amsterdam worden aan het college van burgemeester en wethouders vragen gesteld over de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen in de El Al-Boeing.[29] Vervolgens worden ook aan de minister van VROM vragen gesteld over eventuele aanwezigheid van gevaarlijke stoffen in het gecrashte vliegtuig[30].
De minister antwoordt op 20 september 1993[31] met een overzicht van de lading en de wijze waarop deze informatie is afgehandeld bij de bestrijding van de ramp.

Naar aanleiding van deze kamervragen doet de vooronderzoeker, de heer H.N. Wolleswinkel, een mondeling verzoek aan een beleidsmedewerker van de Directie Luchtvaartinspectie, de heer R.J. Putters, om binnen 24 uur een overzicht te geven van de gevaarlijke stoffen aan boord van het toestel. De vrachtdocumentatie wordt uit de kluis van BVO gehaald en vervolgens wordt wederom de heer Van der Maat (DGM) gevraagd om te adviseren. De heer Van der Maat en de heer Putters nemen gezamenlijk alle aanwezige vrachtdocumenten door, met als belangrijkste uitgangspunt de Notoc New York-Tel Aviv en Amsterdam-Tel Aviv. De airwaybillnummers op de Notoc worden gecheckt met de cargo manifesten. Er is tevens gebruik gemaakt van de shippers declaration for dangerous goods en de airwaybills voorzover die aanwezig waren.[32]

Het resultaat van het bestuderen van de vrachtdocumentatie op gevaarlijke stoffen door de heren Putters en Van der Maat wordt in een samenvattend overzicht toegevoegd aan de beantwoording van de kamervragen door de minister van V&W:

Omschrijving	Gevaren Klasse	Hoeveelheid/gewicht
Brandbare vloeistoffen (zoals lijm, verf, nafta etc.)	klasse 3	2 634 liter
Brandbare vaste stoffen (nitrocellulose met alcohol)	klasse 4.1	2,7 kg / brutogewicht 7 kg
Brandbare gassen (spuitbussen)	klasse 2	13 kg
Bijtende stoffen	klasse 8	27,7 liter + 0,24 kg
Overige gevaarlijke stoffen	klasse 9	7 616 kg
Totaal		**10 000 kg bruto**
Geschat		**6 500 kg netto**

De heer Van der Maat maakt op verzoek van de RLD een jaar na dato een schriftelijk verslag van het onderzoek dat hij op 5 oktober 1992 heeft verricht. Daarin wordt nog eens schriftelijk bevestigd wat mondeling al bekend was:[33]

- «het merendeel van gevaarlijke lading waren koolwaterstoffen, welke chemisch vergelijkbaar zijn met de vliegtuigbrandstof kerosine en in een brand gelijksoortige verbrandingsreacties opleveren»
- «de overige gevaarlijke stoffen aan boord waren in dermate kleine

[29] Gemeenteblad Amsterdam afd. I, nr. 509.
[30] TK, aanhangsel handelingen, 1993–1994, nr. 108.
[31] TK, aanhangsel handelingen, 1993–1994, nr. 858.
[32] Rapport commissie Hoekstra, bijlage 2, verslag hoorzitting ir. R.J. Putters (RLD), 18 mei 1998 p. 10.
[33] Rapport commissie Hoekstra, bijlage 4, rapport Dangerous Goods Management Support BV, 4 oktober 1993.

hoeveelheden aanwezig, dat geen direct gevaar voor de omgeving of volksgezondheid aanwezig was»
- «de gevaarlijke lading aan boord voldeed (voorzover aan de hand van de beschikbare documenten kon worden beoordeeld) aan de voorschriften van ICAO Technical Instructions for the Safe Transport of Dangerous Goods by Air.»

Ook de Rijksverkeersinspectie (RVI) wordt door de RLD ingeschakeld om een onderzoek uit te voeren naar de gevaarlijke stoffen aan boord van het vliegtuig. Het onderzoek richt zich voornamelijk op de Notoc's. Op 9 oktober 1993 bericht de heer Kapel van de RVI:
- welke klassen en divisies (ICAO) van gevaarlijke stoffen aan boord geweest zijn
- dat deze voldeden aan de voorschriften van de ICAO
- dat de invloed van de gevaarlijke stoffen op de uitwerking en bestrijding van het ongeval een te verwaarlozen factor was
- dat de mate van gevaar van de vervoerde stoffen overeenkwam met de gevaarseigenschappen van de aan boord zijnde vliegtuigbrandstof.

De conclusie van het onderzoek van de RVI luidt: «gezien de zeer geringe hoeveelheden andere gevaarlijke stoffen was er geen gevaar voor de volksgezondheid en het milieu te duchten en is dit ook niet te verwachten».[34]

De minister van V&W schrijft op 16 juni 1994 aan de voorzitter van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat een reactie op de brief van de heer C. Boer over de lading en de ballast. De minister meldt de Tweede Kamer het volgende:
- uit het technisch onderzoek naar de oorzaak en de toedracht van het ongeval is niet gebleken dat er munitie aan boord van het toestel was
- de ladingslijsten van het vliegtuig zijn vóór vertrek van Schiphol door de ECD gecontroleerd in verband met de bestaande internationale afspraken over het transport van militaire goederen.

De nieuw aangetreden minister van V&W, mevrouw Jorritsma, moet op 28 oktober 1994 het bericht van haar voorganger van 16 juni corrigeren. Zij schrijft aan de voorzitter van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat dat de ECD de vrachtdocumenten niet vooraf gecontroleerd heeft. Pas een maand ná de ramp blijken de vrachtdocumenten met betrekking tot de lading militaire goederen te zijn opgevraagd.

Tijdens het algemeen overleg tussen de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat en de minister van V&W van 26 april 1995 staan de aanbevelingen uit het eindrapport van de Raad voor de Luchtvaart over de Bijlmerramp op de agenda.
In het overleg stellen meerdere Tweede Kamerleden vragen aan de minister van V&W en Waterstaat over de vracht van het verongelukte vliegtuig. De heer Van Gijzel stelt de volgende vragen over de lading:

- Kan de minister nu wel een compleet overzicht geven van hetgeen er in het toestel heeft gezeten?
- Kan zij ook een vergelijking overleggen van de beladinginstructie en de vrachtpapieren?

De minister schrijft haar antwoord aan de Tweede Kamer op 15 mei 1995. De Raad voor de Luchtvaart (RvdL) heeft vastgesteld dat het startgewicht van het vliegtuig circa 20 ton onder het maximaal toelaatbare startgewicht heeft gelegen. Voor de minister staat het vast dat er geen relatie is tussen de lading aan boord en het ontstaan van het ongeval. Noch de lading, noch de belading van het vliegtuig heeft volgens de minister iets met de

[34] Rapport commissie Hoekstra, bijlage 6, ministerie van V&W, Rijksverkeersinspectie, rapport van onderzoek betreffende gevaarlijke stoffen aan boord van vlucht LY1862, 9 oktober 1993.

oorzaak van het ongeval te maken: «dat het vliegtuig, met een leeggewicht van 152 600 kilogram, bij de start was beladen met 114,7 ton vracht en 71 000 kilogram brandstof. Het startgewicht bedroeg daarmee 338 300 kilogram hetgeen circa 20 000 kilogram beneden het toegelaten startgewicht van 359 300 ligt. Volgens de tankbon was 74 200 liter (= 59 200 kilogram) brandstof op Schiphol bijgetankt, waarmee er in totaal 72 000 kilogram brandstof aan boord was. Hiervan is circa 1 000 kilogram verbruikt tijdens het taxiën. Van de bruto 114 700 kilogram vracht aan boord bestond circa 10 000 kilogram bruto vracht uit goederen welke in het luchtvervoer als gevaarlijke lading worden aangemerkt. De netto hoeveelheid daarvan wordt geschat op 6 500 kilogram.»

Tijdens het algemeen overleg van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat met de minister op 22 juni 1995 komen de lading en de vrachtbrieven van het verongelukte vliegtuig nogmaals aan de orde. De heer Van Gijzel vindt het antwoord van de minister van 15 mei 1995 over de mogelijke overbelading van het vliegtuig en de aandacht voor de vergelijking tussen de vracht- en beladingpapieren onbevredigend. Naar aanleiding hiervan heeft de minister zich in het algemeen overleg bereid verklaard de belading- en vrachtpapieren ter inzage te geven.[35]

1996: nader onderzoek naar de lading

Naast de inzet van de diplomatieke lijn om vrachtdocumenten te verzamelen wordt door de RLD contact opgenomen met de ECD. Er wordt de ECD twee vragen gesteld:

1. Is de ECD bereid om alsnog eventueel ontbrekende vrachtdocumenten op te vragen via US Customs?
2. Is de ECD bereid een verklaring af te geven ten behoeve van de Tweede Kamer waaruit blijkt dat hetgeen op de vrachtbrieven staat vermeld, malversatie wel of niet uitsluit?

De ECD verklaart zich bereid voor de beantwoording van de eerste vraag een traject op te starten, maar niet voor de tweede vraag:

> *De heer* **Van der Lugt**: *Het antwoord op de eerste vraag was dat de ECD eventueel bereid was om nog een keer via US Customs te vragen naar de ontbrekende vrachtdocumenten. De tweede vraag gaf direct wat problemen in het eerste contact met degene die ik daarover aan de lijn had. Dat werd toch wel een erg moeilijk verhaal. Ik wil dat graag toelichten. Op het moment dat de ECD ten behoeve van de Tweede Kamer een verklaring afgeeft, waaruit blijkt dat malversatie middels vrachtbrieven uit te sluiten is, is dat een beetje strijdig met onze dagelijks praktijk, want wij doen onderzoeken naar misdescription enzovoorts. Op het moment dat ik ga verklaren dat malversatie niet uit te sluiten is, betekent het dat ik direct een hoop vraagtekens plaats bij de lading die mogelijk in het vliegtuig heeft gezeten. Dan heb ik een aantal vrachtbrieven en wat zijn die dan waard. Kortom, dat zou een heel moeilijke verklaring worden. Ik heb toen aangegeven dat de ECD daar niet zonder meer toe bereid was en dat ik dat graag wilde bespreken. Dat heb ik ook gedaan. Ik heb daarover met mijn teamcoördinator en met het hoofd van de hoofdafdeling internationale economische recherche om de tafel gezeten. Wij hebben gezegd dat wij op de eerste vraag volmondig «ja» konden antwoorden. Daartoe waren wij bereid. Op de tweede vraag hebben wij gezegd dat wij daar niet zonder meer toe bereid waren. Als men dat toch graag wilde, moest er een schriftelijk verzoek komen van de toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat, mevrouw Jorritsma, aan de minister van Economische Zaken, de heer Wijers. (...)*
> *Mevrouw* **Augusteijn-Esser**: *De eerste vraag was in mijn woorden: kijk nog eens of je bij US Customs iets naders te weten kunt komen over de papieren die met de lading te maken hebben. Het antwoord van de ECD daarop was?*
> *De heer* **Van der Lugt**: *Dat de ECD daartoe bereid was.*
> *Mevrouw* **Augusteijn-Esser**: *Hebt u dat toen ook gedaan?*

[35] TK, 1994–1995, 22 861, nr. 12.

De heer **Van der Lugt**: *Nee. Men was aan het inventariseren wat er mogelijk nog gedaan moest worden en wie er eventueel nog wat kon betekenen. Men zou ook daar op terugkomen. Dat heeft men ook gedaan, maar dat was twee jaar later. (...)*
De heer **Van der Lugt**: *Wat de tweede vraag betreft, men wilde het antwoord van de ECD bespreken. Mocht men daar gebruik van maken, dan zou er een schriftelijk verzoek komen.*
Mevrouw **Augusteijn-Esser**: *Dat schriftelijk verzoek heeft u niet bereikt?*
De heer **Van der Lugt**: *Dat schriftelijk verzoek heb ik niet ontvangen, noch de ECD.*[26]

De RLD is van mening dat de ECD het onderzoek niet wilde doen in verband met de door de RLD reeds gestarte diplomatieke lijn:

De heer **Oudkerk**: *Gisteren spraken de heren Van der Lugt en Moes over gemiste kansen. Zij zeiden dat zij het wel redelijk gemakkelijk boven tafel zouden kunnen krijgen. Ik begrijp het niet.*
De heer **Putters**: *In 1996 zitten we vier jaar na het ongeval. Voor alle autoriteiten – de Amerikaanse en de Israëlische – is het een gesloten boek. De oorzaak is achterhaald. Het onderzoek is afgesloten. Het is dan heel erg lastig om op dat moment de Israëli's en de Amerikanen daarmee weer te confronteren. Dat is een proces. Je moet dan gaan onderhandelen of die mensen achter de vodden gaan zitten om die documenten boven tafel te krijgen. De ECD meende: jullie hebben een heel hoog diplomatiek niveau ingezet. Jullie zijn naar de luchtvaartmaatschappijen gegaan. Daar moeten wij niet tussen gaan zitten. Wacht totdat je documenten krijgt langs die weg. Dat staat mij helder voor het netvlies. Er staat zelfs nog op het netvlies dat de ECD ook iets heeft gezegd in de trant van: wij zitten hier met een beperkte hoeveelheid capaciteit. De mensen moeten wij heel efficiënt inzetten. Dat is een ondertoon die ik duidelijk uit dat gesprek proefde.*[36]

Op 8 mei 1996 is er een ordedebat in de Tweede Kamer waarin het kamerlid Van Gijzel naar aanleiding van de tv-uitzending vragen stelt aan de minister van V&W over originele vrachtbrieven, de originele door de piloot ondertekende Notoc (NY-TLV), de munitie en militair geschut. Het Kamerlid vraagt de minister hoe het mogelijk is dat zij in het debat van 22 juni 1995 verklaart, dat alles exact klopt gelet op het eventueel ontbreken van stukken.[37]

De minister antwoordt dat de relevante documentatie, ofwel het samenvattende overzicht van de lading (met bijbehorende informatie over het gewicht van de lading), immers niet heeft ontbroken. De vragen kunnen daarom volgens de minister zowel over de belading als de aanwezige gevaarlijke stoffen beantwoord worden.

De minister van V&W beschrijft op 7 juni 1996 aan de Tweede Kamer de stand van zaken voor het verkrijgen van vrachtdocumenten uit Israël. De minister geeft aan, dat langs diplomatieke weg wordt geprobeerd documenten in handen te krijgen en dat El Al inmiddels alle medewerking heeft toegezegd.[38]

De heer Plettenberg doet op 25 juli 1996 aangifte bij de politie Amsterdam-Amstelland van verduistering en valsheid in geschrifte gepleegd door El Al, dan wel door medewerkers van El Al. Eerder in 1996 heeft hij in het tv-programma Nova verklaard dat El Al vermoedelijk een overtreding heeft begaan met de vrachtdocumenten van het verongelukte vliegtuig.

Op 28 augustus 1996 stuurt de minister van V&W het dossier met El Al-vrachtdocumenten naar de Voorzitter van de Tweede Kamer. De RLD overhandigt aan de Tweede Kamer de volgende, van El Al verkregen, vrachtdocumenten:

[36] Openbaar verhoor van de heer R.J. Putters, 19 februari 1999 (verhoor 58).
[37] TK, 1995–1996, handelingen, nr. 29, blz. 5529–5544.
[38] TK, 1995–1996, 22 861, nr. 14.

- alle vrachtbrieven (airwaybills en shippers declarations) voor de route New York-Amsterdam-Tel Aviv (NY-AMS-TLV)
- de ondertekende Notoc voor de route NY-AMS-TLV en AMS-TLV
- het cargo manifest voor de routes NY-AMS-TLV en AMS-TLV.

Aangezien de inhoud van de extra ter beschikking gestelde vrachtbrieven in overeenstemming is met het cargo manifest en ook de ondertekende Notoc NY-AMS naar de mening van de minister niet afwijkt van de reeds eerder beschikbare en bij het ongeval gebruikte print, ziet de minister geen aanleiding voor verdere acties.[39]

De minister van V&W vraagt aan de voorzitter van de RvdL of de raad in het aanvullend materiaal aanleiding ziet voor verdere acties. De minister van V&W concludeert, dat de raad geen aanleiding ziet voor verdere acties.

Naar aanleiding van een tv-uitzending zegt de minister van V&W op 13 september 1996 toe de Tweede Kamer zo snel mogelijk helderheid te geven over de verschillen, die er kennelijk bestaan tussen bepaalde luchtvrachtbrieven. De RvdL zal worden betrokken bij het onderzoek. De RLD geeft aan de RVI opdracht de vrachtdocumenten van de El Al-vlucht te verifiëren op onderlinge consistentie.
In haar rapport van 17 september 1996 concludeert de RVI dat de onderzochte documenten niet met elkaar corresponderen:
- voor een aantal op de Notoc vermelde zendingen gevaarlijke stoffen wordt geen airwaybill/shippers declaration aangetroffen. Ook geen vermelding op het cargo manifest
- wat betreft het gebruik van UN-nummers op een aantal samenhangende documenten. Deze zijn namelijk verschillend ook wat betreft gewicht en inhoudsaanduiding
- in veel gevallen zijn shippers declarations niet aanwezig
- verschil tussen aantal zendingen aangegeven op cargo manifest en aantal aangegeven op airwaybill.

De RVI trekt de conclusie, dat het niet mogelijk is om op basis van de aanwezige documenten een sluitend antwoord te geven op de vraag welke gevaarlijke stoffen in welke hoeveelheden daadwerkelijk in het vliegtuig aanwezig zijn geweest.
De RVI geeft aan, dat nu de UN-nummers en de aangegeven aantallen niet in alle gevallen corresponderen, deze niet snel inzichtelijk zijn en het voor de bemanning op basis van deze Notoc niet altijd mogelijk is om snel adequate maatregelen te treffen in geval van calamiteiten. Het rapport van de RVI is doorgezonden aan de LVI.

De minister van V&W brengt de Kamer op 19 september 1996 op de hoogte over de verschillen tussen een aantal vrachtdocumenten. De minister concludeert dat de documenten de bekende informatie over de lading bevestigen die is gebruikt bij het onderzoek naar de oorzaak van de ramp en die eveneens van belang is geweest met het oog op de volksgezondheid. Nog nader te verklaren verschillen tussen documenten lijken van administratieve aard te zijn, zo schrijft de minister. Zij verwijst naar het door het Openbaar Ministerie (OM) gestarte onderzoek naar de vrachtbrieven naar aanleiding van de door de heer Plettenberg ingediende strafklacht.

De RvdL concludeert dat de documenten geen aanleiding geven om terug te komen op de vaststelling in het eindrapport dat de oorzaak van de ramp een vermoeiingsbreuk in een borgpen van de ophanging van motor 3 is.[40] De raad houdt vast aan de constatering dat het vliegtuig niet zwaarder was dan het toegestane maximum en dat er geen andere gevaarlijke

[39] TK, 1995–1996, 22 861, nr. 15.
[40] Brief van de RvdL aan de minister van V&W, 19 september 1996, kenmerk 212896/ALG-111.

stoffen aan boord waren dan zoals genoemd op het ladingmanifest en de Notoc. De raad wenst zich van verder commentaar te onthouden. In de eerste plaats omdat de raad niet kan inzien hoe verdere ladingsdocumenten verandering kunnen brengen in de met volledige zekerheid vastgestelde oorzaak van de ramp. In de tweede plaats krijgt de raad de indruk dat degenen die over die documenten de publiciteit zoeken, telkens weer gegevens achterhouden zodat commentaar daarop steeds onvolledig zal zijn.

De minister van V&W belooft schriftelijk dat zij op verzoek van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat de house airwaybills met betrekking tot de lading toe zal zenden. De minister schrijft dat een aantal house airwaybills zijn opgenomen in het ECD-dossier en dat het lopende justitiële onderzoek mogelijkerwijs de juridische gronden kan leveren om meer house airwaybills op te vragen.
De RLD stuurt de Luchtvaartpolitie het dossier met El Al-vrachtdocumenten en de verschillenmatrix (opgesteld door de RVI) dat op 28 augustus 1996 door de minister van V&W aan de Tweede Kamer is gezonden. De RLD verzoekt de Luchtvaartpolitie om El Al informatie te vragen over onduidelijkheden en administratieve verschillen tussen bepaalde vrachtdocumenten.

De Luchtvaartpolitie doet eind 1996 verslag van de resultaten van hun onderzoek en constateert dat er geen verschillen zijn tussen het dossier van de RLD (zoals overhandigd aan de Tweede Kamer) en het dossier van El Al. Tevens constateert de Luchtvaartpolitie geen verschillen tussen deze twee genoemde dossiers en het zogenaamde douane-dossier. Dat dossier is vóór de vlucht afgeleverd bij de douane. Alleen de lay out van een aantal documenten verschilt[41].
Het OM van het parket Haarlem stuurt op 13 december 1996 het procesverbaal, dat is opgemaakt naar aanleiding van de aangifte van de heer Plettenberg, naar de directeur-generaal van de RLD en naar de voorzitter van de RvdL. Het OM overweegt geen vervolging in te stellen en acht nader onderzoek niet nodig:

> *De heer* **Van den Doel**: *Waarom heeft de officier van justitie toen gezegd: daar beginnen wij niet aan?*
> *De heer* **Houtman**: *Wat mij ervan bijstaat, is dat de heer Van de Rivière op basis van het Wetboek van Strafvordering stelde: er zijn geen gronden om verder te gaan, dus wij kunnen niet verder.*
> *De heer* **Van den Doel**: *Er is waarvoor geen aanleiding?*
> *De heer* **Houtman**: *Er is geen aanleiding om dat soort zaken te onderzoeken, ondanks het feit dat al duidelijk was dat mensen een verband legden tussen ziek zijn en het ongeval.*[42]

Het OM geeft twee argumenten om geen nader onderzoek te doen: ten eerste is het de vraag of de house airwaybills bestaan en zo ja, of deze beschikbaar zijn; ten tweede is de verwachting dat dit veel politiecapaciteit zou vergen gezien de benodigde tijd om deze documenten te verkrijgen. Bovendien zouden de house airwaybills veel desinformatie opleveren. De Luchtvaartpolititie concludeert, dat er nog steeds niets is gebleken van een strafbaar feit.[43]

[41] Zie rapport commissie Hoekstra, bijlage 2, verslag hoorzitting de heer J.W.G.M. Houtman en de heer J.P. de Rooij (Luchtvaartpolitie), 18 mei 1998 p. 18.
[42] Openbaar verhoor van de heer J.W.G.M. Houtman, 18 februari 1999 (verhoor 56).
[43] Rapport commissie Hoekstra, bijlage 2, verslag hoorzitting mr. P.Ph.E. van de Rivière (arrondissementsparket Haarlem), 18 mei 1998 p. 16.

Diplomatieke actie 1996

17 april
Het ministerie van Buitenlandse Zaken verstuurt een code aan de Nederlandse Ambassade in Israël met verzoek tot actie. De minister wordt hierover per nota (1 mei 1996) geïnformeerd.
6 mei 1996
De minister van V&W stuurt een brief aan de heer Van Gijzel, waarin zij meedeelt dat getracht wordt de bedoelde informatie langs diplomatieke weg beschikbaar te krijgen.
13 mei 1996
Het ministerie van Buitenlandse Zaken ontvangt een bevestiging vanuit Tel Aviv dat de Israëlische overheid bereid is mee te werken. Vanwege de politieke urgentie in Nederland wordt de Israëlische overheid nadrukkelijk verzocht de gevraagde documenten met spoed te verzamelen en over te dragen aan de RLD.
15 mei 1996
Het ministerie van Buitenlandse Zaken stuurt nogmaals een verzoek aan Israël de gevraagde stukken toe te zenden. Dit naar aanleiding van een Kamerdebat op 14 mei.
21 mei 1996
BVO faxt de Luchtvaartinspectie kopieën van correspondentie tussen BVO en El Al. BVO deelt mee dat alle documenten in Israël liggen en daar aangevraagd moeten worden. De Luchtvaartpolitie en de ECD beschikken alleen over de vrachtbrieven met betrekking tot de «militaire uitrusting» die in 1992 bij US Customs zijn opgevraagd.
24 mei 1996
De directeur-generaal van de RLD stuurt een faxbericht aan de directeur-generaal van de Israëlische luchtvaartdienst (Sharon), waarin het verzoek helder wordt geformuleerd en de politieke urgentie voor spoedige levering van de documenten wordt onderstreept.
28 mei 1996
Het ministerie van BuZa informeert de RLD over de welwillende medewerking van de directeur-generaal van de Israëlische luchtvaartdienst (Sharon).
30 mei 1996
De Israëlische luchtvaartdienst stuurt een fax aan de directeur-generaal van de RLD met Notocs, echter geen ondertekend exemplaar.
6 juni 1996
De RLD ontvangt een fax van de ambassade en het ministerie van Buza, te weten een kopie van de brief waarin zij de Israëlische autoriteiten verzoeken opnieuw de juiste documenten aan El Al te vragen.
De RLD ontvangt een fax van de ambassade en het ministerie van Buza over het gesprek met de assistente van Sharon. Gezocht is bij El Al, Israëlische CAA en de onderzoekscommissie, geen Notoc. Contact met Sharon blijkt nodig.
Code aan ambassade over eventuele enquête.
Verzoek van BVO aan de National Transport Safety Board (NTSB) in Washington om een kopie te verkrijgen van de ondertekende Notoc bij de grondafhandelingsagent van El Al in New York.
7 juni 1996
De minister van V&W stuurt een brief aan de Tweede Kamer, waarin informatie wordt gegeven over de stand van zaken met betrekking tot het verkrijgen van vrachtdocumenten uit Israël. De minister schrijft dat langs diplomatieke weg wordt getracht documenten in handen te krijgen en dat El Al inmiddels alle medewerking heeft toegezegd.

11 juni 1996
De Ambassade in Tel Aviv stuurt een code dat de directeur-generaal van de Israëlische Luchtvaartdienst onthand is, dat er nog geen resultaat is geboekt en dat hij zich bewust is dat de documenten dringend verlangd worden.
De NTSB stuurt een e-mail aan BVO over de ondertekende Notoc. Daarin staat dat El Al op het vliegveld van New York zelf de grondafhandeling verzorgt en dus ook zelf de Notoc opmaakt. Alleen El Al zou dus moeten beschikken over de ondertekende Notoc. De NTSB kan niets meer doen en verwijst BVO terug naar El Al.

24 juni 1996
BVO stuurt een fax aan de RLD met de reactie van de NTSB ten aanzien van de Notoc. Aangezien de NTSB de ondertekende Notoc niet kan achterhalen, wordt door BVO voorgesteld om El Al te vragen of zij inderdaad alle documenten uit New York hebben opgevraagd, en zo niet, of zij deze alsnog bij El Al in New York willen opvragen.

27 juni 1996
Het ministerie van Buitenlandse Zaken stuurt een code aan de ambassade in Tel Aviv waarin de Israëlische autoriteiten wordt verzocht om bij El Al na te vragen of de bedoelde documenten (Notoc) in New York zijn opgevraagd en door El Al zijn ontvangen. Tevens wordt informatie gegeven over het opeisen van de vrachtbrieven door Van der Goen Advocaten.

28 juni 1996
RLD stuurt een e-mail aan RLD/LI waarin wordt meegedeeld dat de woordvoerders van El Al een inventarisatie van vraagpunten maken en dat na indiening van de vraagpunten bij de griffier een bijeenkomst wordt belegd.

8 juli 1996
De minister van Buitenlandse Zaken, H.A.F.M.O. van Mierlo, vraagt tijdens een kort bezoek van de Israëlische premier Netanyahu aandacht voor de gevraagde vrachtdocumenten.[44]

12 juli 1996
De ambassade in Tel Aviv stuurt een code naar het ministerie van Buitenlandse Zaken dat 160 kopie-vrachtdocumenten van de Israëlische luchtvaartdienst zijn ontvangen alsmede het aanbod om naar Israël te komen voor verdere naspeuringen. Navraag naar de ondertekende Notoc in New York heeft niets opgeleverd.

21 juli 1996
De RLD ontvangt 160 kopieën van vrachtdocumenten afkomstig van El Al. BVO beschikt op 3 vrachtbrieven na reeds over deze documenten. De ondertekende Notoc bevindt zich niet onder de gestuurde documenten.

23 juli 1996
RLD stuurt een e-mail aan RLD/LI waarin wordt overwogen om af te reizen naar Israël, zodat gericht kan worden gezocht naar documenten.

31 juli 1996
De ambassade in Tel Aviv stuurt een code aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, waarin wordt gesteld dat de Israëlische luchtvaartdienst kenbaar heeft gemaakt niet te beschikken over de verlangde vrachtdocumenten en dat deze destijds, voor zover haar bekend, aan de bevoegde Nederlandse (politie)autoriteiten zijn overgedragen.
De RLD stuurt een fax aan het ministerie van Buitenlandse Zaken met de uitkomsten van het onderzoek naar de 160 kopie-documenten; de RLD herhaalt de vraag van de Tweede Kamer en verzoekt om het bezoek aan Israël voor te bereiden.

[44] Rapport commissie Hoekstra, bijlage 2, verslag hoorzitting mr. J.W. Weck en mr. C.P. Poot (RLD), 25 mei 1998, p. 16.

1997: nader onderzoek naar de lading

De minister van V&W stuurt op 15 augustus 1997 aan de commissie voor Verkeer en Waterstaat een verklaring van de verschillen tussen vrachtdocumenten en verwijst daarbij naar het proces-verbaal, dat is opgesteld door de Luchtvaartpolitie. Dit is het proces-verbaal dat al door de minister van Justitie aan de Kamer is gestuurd op 30 juli 1997.

Televisieberichtgeving is voor de Tweede Kamer, tijdens het interpellatiedebat van 8 oktober 1997, aanleiding voor de vraag of de ontbrekende house airwaybills alsnog moeten worden verzameld en onderzocht. De minister van V&W zegt de Tweede Kamer tijdens dit debat toe dat zij haar collega van Justitie zal vragen waarom de house airwaybills van de hele vracht niet zijn betrokken in het onderzoek van de Luchtvaartpolitie. De minister van V&W belooft ook een poging te doen de ontbrekende house airwaybills te krijgen.
Tijdens het debat in de Tweede Kamer verwijst de heer Van Gijzel naar een besloten bijeenkomst van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat op 1 oktober 1997. Naar aanleiding van een gesprek met onder andere medewerkers van de Luchtvaartpolitie tijdens deze besloten commissiebijeenkomst constateert hij dat onderzoeksinstellingen op cruciale onderdelen tegenstrijdige verklaringen hebben afgelegd.[45]

De volgende dag, 9 oktober 1997, verzoekt de minister van V&W haar collega van Justitie om heropening van het justitieel onderzoek naar de Bijlmerramp. Ze kondigt daarin aan dat er een commissie zal worden ingesteld die de procedures rond de inzameling van vrachtdocumenten nader moet onderzoeken. Op 27 februari 1998 wordt het Instellingsbesluit Commissie Informatiestroom Luchtvrachtdocumentatie geplaatst in de Staatscourant[46].

Diplomatieke actie in 1997

20–24 oktober 1997
Het ministerie van Buitenlandse Zaken verzoekt de Israëlische ambassade om house airwaybills toe te zenden. De Israëlische Ambassade verzoekt El Al vervolgens om alle mogelijke inspanningen te verrichten om de zogenoemde house airwaybills en andere relevante documenten op te vragen.
29 oktober 1997
De Israëlische ambassade stuurt een faxbericht aan de Verkeersadviseur van het ministerie van Buitenlandse Zaken met de reactie van El Al op het verzoek van het ministerie van V&W om house airwaybills en andere vrachtdocumenten te sturen. El Al geeft aan zelf niet te beschikken over de house airwaybills en zegt toe alle relevante vrachtagenten aan te zullen schrijven met het verzoek om house airwaybills te sturen. Daarnaast zal El Al de vrachtagenten vragen om toestemming voor beschikbaarstelling van de documenten aan de Nederlandse autoriteiten.
6 november 1997
De verkeersafdeling van de Nederlandse ambassade in Washington schrijft in een fax dat het Amerikaanse Department of Commerce en het State Departments Defense Trade Control op grond van bepaalde regelingen toestemming moeten geven om informatie vrij te geven met betrekking tot verlader, ontvanger en dergelijke. De verkeersafdeling meldt dat toestemming niet snel of misschien helemaal niet rond te krijgen is.

[45] TK, 1997–1998, handelingen, p. 753–765.
[46] Staatscourant 1998, 27 februari 1998, nr. 40, p. 5.

10 november 1997
De verkeersafdeling van de Nederlandse ambassade in Washington verzoekt de Luchtverkeersinspectie/VZ per fax om toezending van het volledige ECD-dossier.
11 november 1997
De Israëlische minister van Transport bezoekt de minister van V&W.
De RLD stuurt het volledige ECD-dossier (24 november 1992) met diplomatieke post naar de verkeersafdeling van de Nederlandse ambassade in Washington met het verzoek om de Amerikaanse autoriteiten te vragen in te stemmen met openbaarmaking.
26 november 1997
De Israëlische ambassade stuurt ter informatie een fax aan de verkeersadviseur van het ministerie van Buitenlandse Zaken met als bijlagen de schriftelijke verzoeken die El Al stuurde naar 23 vrachtagenten.
Uitwisseling van faxen tussen RLD/LI/VZ en de verkeersafdeling van de Nederlandse ambassade in Washington over de aanbieding van de vrachtdocumenten door de US Customs attaché van de Amerikaanse ambassade in Den Haag in 1992 aan de ECD (het zogenaamde ECD-dossier). De US Customs attaché (Krueger) heeft destijds benadrukt dat indien de Nederlandse autoriteiten officieel gebruik zouden willen maken van de gestuurde vrachtdocumenten (bijvoorbeeld openbaarmaking) een verzoek aan de Amerikaanse autoriteiten zou moeten worden gericht.

1998: nader onderzoek naar de lading, niet alleen door de Nederlandse overheid

Tijdens de speurtocht van de Commissie naar de vrachtdocumenten van de AXG heeft een zekere heer Hamstra contact gezocht met de Commissie. De heer Hamstra is een neef van de heer Wijbrandi. De heer Wijbrandi is op 4 oktober 1992 werkzaam bij El Al op Schiphol als verkeersofficier en in die hoedanigheid is hij betrokken bij het beladen van de AXG.
De heer Hamstra heeft tegenover de Commissie verklaard dat de heer Wijbrandi hem, eind 1997, twee dozen met documenten ter bewaring heeft gegeven. Het gaat om een aantal documenten, die de heer Wijbrandi van El Al mee naar huis heeft genomen. Het betreft onder andere een beladinginstructie voor de AXG op 4 oktober 1992 en een aantal rapporten over incidenten die zich bij El al hebben voorgedaan.
De heer Hamstra heeft de Commissie meegedeeld dat in maart 1998 een tweetal Engels sprekende personen zijn huis zijn binnengedrongen en zijn huis hebben doorzocht. Volgens de heer Hamstra hebben zij daarbij een aantal documenten van de heer Wijbrandi meegenomen.
De heer Wijbrandi bevestigt tijdens zijn verhoor dat er inderdaad twee personen bij zijn neef zijn binnengedrongen, maar hij kan geen duidelijkheid verschaffen over wat deze personen meegenomen zouden kunnen hebben:

De heer **Van den Doel**: *(...) Er is een inval gedaan en deze mensen hebben de documenten wederrechtelijk tot zich genomen. Daarvan bent u op de hoogte?*
De heer **Wijbrandi**: *Ik weet absoluut niet wat voor documenten het betrof. Van de heer Hamstra weet ik dat hem verzocht is, op de bank plaats te nemen. Twee engelssprekende mensen zijn binnengevallen. Zij hebben de heer Hamstra verzocht, op de bank te blijven zitten. Een van de mensen heeft mijn administratie doorgenomen.*
De heer **Van den Doel**: *Zij hebben uw administratieve documenten meegenomen.*

De heer **Wijbrandi**: *Volgens de heer Hamstra zijn er wat documenten meegenomen, maar die kunnen absoluut geen betrekking op de vlucht hebben. Ik heb nooit originele of andere papieren meegenomen. Het ging om mijn emotionele betrokkenheid bij de vlucht.*[6]

Op basis van het verhoor van de heer Wijbrandi kan de Commissie niet exact vaststellen welke documenten zijn ontvreemd. De Commissie besluit daarom in maart 1998 de zaak verder in handen te geven van het OM om zodoende de onrechtmatige inval bij de heer Hamstra en de mogelijke relatie met de rampvlucht van de AXG verder te onderzoeken. De Commissie is echter van mening dat ten aanzien van de lading van de AXG dit naar alle waarschijnlijkheid geen nieuwe informatie zal opleveren. Dit omdat de complete vrachtdocumentatie door de Commissie is achterhaald.

De vaste commissie voor V&W stelt op 8 april 1998 een Parlementaire Werkgroep Vliegramp Bijlmermeer samen. De opdracht van deze werkgroep is om de witte vlekken rond de toedracht en de afwikkeling van de Bijlmerramp in kaart te brengen en de Tweede Kamer te adviseren over het eventueel instellen van een parlementair onderzoek. Zo'n onderzoek heeft volgens de werkgroep tot doel een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van de toedracht en de afwikkeling van de ramp. Het gaat om waarheidsbevinding en het trekken van lessen voor de toekomst. De werkgroep heeft een vragenlijst opgesteld waarvan de beantwoording door de regering mede bepalend is voor het al dan niet instellen van een parlementair onderzoek. De door de werkgroep opgestelde vragenlijst bevat onder andere vragen met betrekking tot de lading van het verongelukte vliegtuig, zoals:

- Welke lading bevatte het vliegtuig en welke risico's bracht die lading met zich mee? Wat is er met het materiaal gebeurd?
- Is met betrekking tot de lading onjuiste en/of onvolledige informatie verstrekt? Welke informatie betreft het? Gebeurde dit bewust en zo ja, wat waren de beweegredenen?
- Hebben onregelmatigheden plaatsgevonden met betrekking tot de ladingdocumenten en zo ja, welke? Waren die documenten juist en volledig?
- Is na de crash, gelet op de aard van (een deel van) de lading, adequaat gereageerd met betrekking tot de gezondheidsrisico's voor de personen die zich tijdens of na het ongeval in de omgeving bevonden?
- Konden de verantwoordelijke autoriteiten en de hulpdiensten beschikken over de benodigde informatie om adequaat te reageren?

De minister van V&W voert op 21 april 1998 overleg met de Israëlische minister van Transport tijdens een bezoek van de minister aan Nederland. De Israëlische minister wordt vergezeld door de chairman of the Board of Directors van El Al. De minister van V&W overhandigt de Israëlische minister een lijst met een overzicht van dat gedeelte van de lading waarover geen detailinformatie beschikbaar is.[47] Deze lijst heeft betrekking op circa een kwart van de lading ter grootte van circa 29 ton. Het gaat hier om zogenaamde consolidatiezendingen, waarbij door een expediteur verschillende zendingen zijn samengebracht op één airwaybill. Na afloop van het overleg overhandigt de Israëlische minister 22 vrachtdocumenten afkomstig van het Israëlische ministerie van Defensie, die betrekking hebben op de militaire goederen aan boord. De Israëlische minister zegt toe dat ook de van de andere drie «forwarding agents» ontvangen documenten zo spoedig mogelijk overhandigd zullen worden. Voor de overige 19 aangeschreven bedrijven hebben de Israëlische autoriteiten aangegeven dat deze of niet meer in bezit zijn van de house

[47] TK 1997–1998, 22 861, nr. 24.

airwaybills of dat deze bedrijven de toestemming nodig hebben van de eigenaars van de lading om de documenten ter beschikking te kunnen stellen.

De RLD ontvangt op 25 mei 1998 informatie van de advocaten van El Al in Nederland over de 23 aangeschreven expediteurs over de consolidatie van in totaal 29 ton. Voor wat betreft de vrachtdocumenten concludeert de RLD dat nieuwe informatie (house airwaybills) is verkregen over de zending met airwaybill nummer 114.2913.6251 (de 20 tons-consolidatie-zending). Deze zending is onderdeel van het totaal van 29 ton goederen waarover de minister van V&W op 21 april 1998 heeft gesproken met haar Israëlische collega. Daarnaast ontvangt de RLD nieuwe informatie (facturen en zogenaamde purchase order inquiries) van een aantal master airwaybills, die in augustus 1996 overhandigd zijn aan de Tweede Kamer. De overige ontvangen documenten blijken ofwel reeds in bezit van de RLD danwel onderdeel te zijn van het zogenaamde ECD-dossier.
Over de nieuw verkregen informatie informeert de minister van V&W de Tweede Kamer.[48] Zij schrijft, dat verschillende soorten vrachtdocumenten zijn ontvangen (master airwaybills, house airwaybills, facturen en zogenaamde «purchase order inquiries»). Volgens de minister is op basis van eerste onderzoek gebleken dat een groot aantal documenten al was opgenomen in de bundel die op 28 augustus 1996 aan de Tweede Kamer is verstuurd en in het dossier dat de ECD in 1992 van US Customs heeft ontvangen.
De minister concludeert dat de toegestuurde vrachtdocumenten slechts in beperkte mate nieuwe detailinformatie bevatten. De minister kondigt in deze brief aan dat zij de bedoeling heeft een dossier aan de Tweede Kamer aan te bieden, waarin alle beschikbare vrachtdocumenten overzichtelijk geordend zijn bijeengebracht.

Op basis van de op 25 mei en 3 juni 1998 van El Al verkregen informatie trekt de RLD onder andere de conclusie dat een groot aantal documenten al opgenomen is in het genoemde dossier en in het ECD-dossier van 1992. Een aantal nieuwe documenten waaronder house airwaybills, facturen en purchase order inquiries, is nog niet in het bezit van de RLD.

De Commissie Informatiestroom Luchtvrachtdocumentatie, de commissie Hoekstra, biedt op 15 juli 1998 de resultaten van haar onderzoek aan de minister van V&W aan. De minister van V&W stuurt het rapport van de commissie aan de Tweede Kamer.
Bij het rapport is een overzicht opgenomen van alle bij de RLD van het ministerie van V&W beschikbare master en house airwaybills behorende bij de lading van het vliegtuig. In dit overzicht zijn niet de vracht-documenten opgenomen van de goederen die in Amsterdam op 4 oktober 1992 van boord zijn gegaan.
Het totaalgewicht van de aangegeven goederen voor de route New York–Amsterdam–Tel Aviv is niet het totaalgewicht van de lading aan boord van het verongelukte toestel.[49] De verklaring die de commissie hiervoor geeft is dat de gewichtaanduiding op de master en de house airwaybills niet het gewicht bevat van de pallets, de containers en het stuw- en opbouwmateriaal, die wel bij de gewichtsbepaling van de gehele lading tijdens het beladen van het toestel worden meegerekend.
Op 15 juli 1998 heeft de RLD geen detailinformatie (de house airwaybills) over circa 34 ton aan goederen detailinformatie.

Op 29 juli 1998 overlegt de RLD met El Al en haar advocaat over het vrachtdossier, de nog ontbrekende documenten en over nadere detail-informatie over de vracht. Tijdens het overleg worden door El Al een aantal shippers declarations en een aantal house airwaybills overhandigd. El Al heeft de ontbrekende shippers declarations in bezit en zegt toe deze

[48] TK 1997–1998, 22 861, nr. 26.
[49] Rapport commissie Hoekstra, p. 76.

spoedig te zullen nasturen. El Al laat weten dat het niet waarschijnlijk is dat de resterende ontbrekende house airwaybills nog boven tafel zullen komen.
De advocaat van El Al stuurt de RLD in augustus 1998, zoals toegezegd tijdens het overleg op 29 juli 1998, de shippers declarations die nog ontbraken in het vrachtdossier, en een consolidatie manifest. Met deze documenten is de hoeveelheid lading waarover geen gedetailleerde informatie beschikbaar was teruggebracht van 34 ton (zoals genoemd in het rapport van de commissie Hoekstra) naar ruim 20 ton.

De minister van V&W stuurt op 9 september 1998 een geordend vrachtdossier, inclusief de recentelijk van El Al ontvangen vrachtdocumenten, naar de voorzitter van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat. Zij stuurt een afschrift van dit vrachtdossier naar het ministerie van VWS. Tevens geeft de minister een reactie op het rapport van de commissie Hoekstra.[50]

De RLD geeft op 11 september 1997 de ECD formeel opdracht om de ontbrekende vrachtdocumenten en ontbrekende detailinformatie over de inhoud van de resterende 20 ton vracht boven tafel te krijgen.

De vaste commissie van Verkeer en Waterstaat besluit op 30 september 1998 tot het voorstel voor het instellen van een parlementaire enquête naar de Bijlmerramp.

In de pers verschijnt die dag een artikel, waarin wordt aangegeven dat dimethyl methylfosfonaat (DMMP), een grondstof voor het gifgas Sarin, aan boord van het El Al-vliegtuig is vervoerd. De RLD neemt telefonisch contact op met DGM en het Prins Maurits laboratorium om de gevaarlijke eigenschappen van DMMP te verifiëren. Bij de ECD wordt nagevraagd of DMMP een strategisch goed is en of het onderhevig is aan uitvoervergunningplicht. De RLD geeft de verkregen informatie door aan V&W: DMMP is een niet-giftige brandbare stof, die gebruikt zou kunnen worden als grondstof voor de productie van het gifgas Sarin. Op 2 oktober 1998 beantwoordt de minister van VWS schriftelijke vragen van de vaste commissie voor V&W over risico's van de lading voor de volksgezondheid.[51] De minister voegt daarbij de informatie over de gevaarseigenschappen van DMMP.

4.2 Logistiek en ladingpapieren

De luchtvrachtketen geeft de volgorde aan van actoren die het luchtvervoer van goederen van A naar B over de gehele wereld mogelijk maken. Hieronder worden de betrokken actoren genoemd en een uitleg gegeven van de documenten die de actoren gebruiken en die een afspiegeling van het vrachtvervoer door de lucht vormen.

4.2.1 Actoren in de luchtvrachtketen

Het vervoer door de lucht wordt gerealiseerd door een groot aantal betrokkenen[52]:

1. De verzenders ook wel «shippers» zijn verantwoordelijk voor het verpakken, etiketteren en documenteren van de zending waaronder het opstellen van de «shippers declaration» ter herkenning van gevaarlijke stoffen. De verzender en ontvanger zijn voor de vracht uiteraard de voornaamste belanghebbenden.

2. De expediteur ook wel «consolidator». De expediteur vervoert de zending van en naar de luchthaven. Hij is verantwoordelijk voor de

[50] TK, 1998–1999, 22 861, nr. 30.
[51] TK, 1998–1999, 22 861, nr. 34.
[52] Rapport commissie Hoekstra p. 16 en volgende.

wijze van verzenden, het vaststellen van het gewicht en volume, de controle van de verpakking en het aanbrengen van de labels.

3. De douane is verantwoordelijk voor het in- en uitklaren van goederen. Dit kan gebeuren op de luchthaven maar het kan ook plaatsvinden op douaneposten elders binnen de Europese Unie. De douane controleert de luchtvracht op papier en neemt fysiek steekproeven.

4. De verzendende grondafhandelingsagent. Hij is verantwoordelijk voor het accepteren van de zendingen op de luchthaven, voor het opbouwen van pallets en vullen van containers en voor het laden van de vliegtuigen. De afhandelaar verzorgt verder de operationele papieren voor het luchttransport, waaronder het cargo manifest, de Notoc. Ook is hij verantwoordelijk voor het opmaken van het beladingschema van het vliegtuig (load instruction). Hij draagt er zorg voor dat het vliegtuig dusdanig wordt beladen dat het in evenwicht is en dat de gevaarlijke stoffen geen bedreiging vormen. Dit zijn belangrijke elementen ter waarborging van de vliegveiligheid.

5. De luchtvaartmaatschappij is verantwoordelijk voor het vervoer door de lucht, de vliegveiligheid (safety uit het oogpunt van vliegtechniek) en de beveiliging op de luchthaven en in de lucht (security).

6. De ontvangende grondafhandelingsagent is verantwoordelijk voor het lossen van ladingvliegtuigen en de overige handelingen onder 4 genoemd wanneer deze optreedt als verzendende afhandelaar;

7. De ontvangende expediteur/consolidator die optreedt als vervoerder naar (en als intermediair tussen) afhandelaar en ontvanger/consignee als finale rechthebbende van de goederen. Dit nadat de douane de goederen vóór ontvangst door de ontvanger gecontroleerd heeft in geval van invoer.

De verzender en de ontvanger zijn de voornaamste belanghebbenden ten aanzien van de vracht. De luchtvrachtexpediteur en de grondafhandelingsagent zijn de voornaamste actoren ter voorbereiding van het vervoer van de vracht.

Luchtvrachtexpediteur

De luchtvrachtexpediteur stelt samen met de verzender de wijze van transport door de lucht vast. Dat wil zeggen langs welke route (over de grond, via welke luchthavens) en bij grote verzendingen op welke data en in welke volgorde. Dit laatste kan in geval van bederfelijke goederen van groot belang zijn. De expediteur verzorgt verder:

- het vaststellen van gewicht en volume van de zending. Dit is vooral van financieel belang omdat de kosten van luchtvervoer vooral door deze twee elementen bepaald worden
- de controle van verpakking, opschriften en labelling. In geval van gevaarlijke stoffen is de verpakking en labelling van belang voor de vliegveiligheid en gebonden aan internationale regelgeving (ICAO-Technical Instructions)
- het opmaken van de luchtvrachtbrief (airwaybill) en overige documenten die benodigd zijn voor de aangifte en voor de inklaring en uitklaring door de douane
- het vervoer over de grond van de verzender naar de luchthaven van vertrek, of van de luchthaven naar de ontvanger
- het vervoer door de luchtvaartmaatschappijen in de zin van reservering van vrachtruimte op nader bepaalde dagen en/of vluchten
- de consolidering van vracht in geval van grote hoeveelheden

tegelijkertijd, vaak afkomstig van meerdere verzenders en bestemd voor meerdere ontvangers. In geval van gevaarlijke goederen accepteren veel luchtvaartmaatschappijen, waaronder naar eigen zeggen El Al, geen gevaarlijke stoffen als onderdeel van consolidatiezendingen.

De grondafhandelingsagent

De afhandelaar is verantwoordelijk voor de verwerking van de aangeboden vracht door de expediteurs op de luchthaven en aanbieding aan de vliegmaatschappij en omgekeerd. Hij verzorgt:

- de acceptatie van de aangeboden zending. Voor een goede controle op de gewichten en aard van de lading zou een ontvangstcontrole onder meer door weging noodzaak zijn, maar door de economisch gedreven haast in de vrachtwereld gebeurt ingangscontrole veelal niet
- het opbouwen van de goederen op pallets en in containers voor het vervoer in het vliegtuig
- het lossen en laden van het vliegtuig
- het bevorderen van de vliegveiligheid uit het oogpunt van de lading. Dit doet hij door het opmaken door het onderdeel Operations van de load instruction waarop vermeld staat waar welke pallets geplaatst moeten worden. Dit is noodzakelijk om het evenwicht van het vliegtuig te garanderen en te voorkomen dat het vliegtuig overbeladen wordt. Dit laatste wordt bezien in samenhang met de noodzakelijke hoeveelheid kerosine in verband met de te vliegen afstand en het beladinggewicht. Voor vertrek en aankomst bestaan maxima in gewicht voor het totale vliegtuig
- het vullen van de boordtas voor de captain waarin de operationele papieren en een doorslag van de luchtvrachtpapieren opgeborgen zitten.

Vliegmaatschappijen hebben veelal vaste afhandelaars op de luchthavens. De vaste afhandelaar voor El Al op Schiphol is Aero Groundservices (AG).

Douane

De douane is verantwoordelijk voor de controle op in-, door- en uitvoer van goederen afkomstig uit of bestemd voor landen buiten de Europese Unie ten behoeve van de fiscale heffingen. De controle is door de ontwikkelingen binnen de Europese Unie en bijbehorende wetgeving sinds 1992 in die zin veranderd, dat de douane fungeert als controle-instantie voor de buitengrenzen van de Unie. Voor de praktische gang van zaken van de controle maken de wettelijke wijzigingen weinig uit. Voor de controle is het ladingmanifest, dat door de afhandelingagent wordt geproduceerd, het uitgangspunt.

Schiphol vormt het controleterrein van in totaal 11 controle-instanties, waaronder de ECD en de Koninklijke Marechaussee. Om de controles efficiënt en rekening houdend met de gecontroleerde te laten verlopen is een samenwerkingsverband opgezet, waarvoor het zogenaamde ATAN-convenant de formele basis vormt. De douane fungeert binnen dit verband als de ogen en oren voor de andere controle-instanties. De coördinatie tussen de controle-instanties verloopt aan de hand van beleidprofielen die het controlebeleid voor de desbetreffende instantie vastleggen. De douane is vanwege haar permanente controle op de goederenstroom op Schiphol de aangewezen instantie voor de signaalfunctie binnen de elf convenantpartijen.

De douane sluit voor haar controle aan op de zeer grote informatiestroom die het luchtvrachtvervoer begeleidt en door de vrachtmaatschappijen zelf

geproduceerd wordt. Deze informatiestroom kent een vergaande mate van automatisering om het wereldwijde proces van dataflow te stroomlijnen. Dit proces heeft gevolgen voor het controleproces: vaak vooraf-gaand aan de feitelijke binnenkomst van de goederen is de douane in staat de digitale gegevens aan controle te onderwerpen, zodat de snelheid en de efficiëntie ermee gediend zijn. Dit wereldwijde dataflowproces bleek het onderzoek naar de ontbrekende vrachtdocumentatie voor moeilijkheden te stellen, omdat het eenduidig met unieke documenten vaststellen van de vracht die aan boord was (de door de captain ondertekende Notoc) hiermee bemoeilijkt werd.

4.2.2. Documenten in de luchtvrachtketen

Voor de hierna volgende uitleg van de luchtvrachtpapieren maakt de luchtvrachtpraktijk onderscheid tussen twee soorten:

1. De luchtvrachtdocumenten zijn de documenten die vooral op aspecten van de vracht zelf gericht zijn (aard, gewicht en volume van de goederen). Daarnaast zijn ze gericht op de vrachtkosten en de verantwoordelijke of bevoegde instanties (zoals de verzender, de ontvanger en de expediteur).
   Van belang hierbij zijn:
   - De airwaybill, waarbij een onderscheid gemaakt moet worden tussen de house airwaybill en de master airwaybill
   - De invoice of factuur van de verzender gericht aan de ontvanger
   - De shippers declaration met een uitleg van de aard en de hoeveelheid van aanwezige gevaarlijke stoffen in de zending

2. De beladingsdocumenten zijn gericht op de vliegveiligheid voorzover dit met de lading en de belading samenhangt. Het gaat om aspecten als evenwicht van het vliegtuig, het voorkomen van overbelading en informatie over de geladen gevaarlijke stoffen.
   Van belang hierbij zijn:
   - Het cargo manifest met data over de aard en gewicht van de zendingen per airwaybill. Een variant op het cargo manifest is het pallet manifest, dat dezelfde lijst van zendingen groepeert naar pallet
   - De weight and balance chart die de schriftelijke voorbereiding vormt van het in evenwicht brengen en het correct beladen van het vliegtuig
   - De load instruction met vergelijkbare gegevens als het freight information sheet met data over de locatie, nummering en gewicht van de pallets; voor ieder type vliegtuig bestaat een aangepast formulier
   - De Notoc die data bevat over aard, gewicht en locatie van de gevaarlijke stoffen aan boord van het vliegtuig.

De airwaybill of luchtvrachtbrief wordt opgesteld door de luchtvrachtexpediteur en geldt als vervoerscontract tussen de verzender en ontvanger en de luchtvaartmaatschappij. Het bevat gegevens die standaard zijn voorgeschreven volgens het Verdrag van Warschau (volgens de wijziging van 1955):
- de plaatsen van vertrek en bestemming
- aanduiding van de plaats van tussenlanding indien aan de orde
- de aard van de zending
- gevaarlijke stoffen worden aangeduid met een in VN-verband gestandaardiseerde viercijferige code
- het gewicht en het volume van de zending een uniek nummer voor iedere brief, bestaande uit drie cijfers voor de vliegmaatschappij (114

voor El Al), vier cijfers voor de zendingserie en vier cijfers voor de onderhavige zending
- van iedere luchtvrachtbrief bestaan 12 doorslagen met ieder een eigen kleur. Ze zijn bestemd voor de diverse actoren in de luchtvrachtketen. Wanneer in dit onderzoek van de Commissie gesproken wordt van kopieën van airwaybills wordt gedoeld op extra exemplaren gemaakt met een fotokopieermachine. Met originelen wordt gedoeld op een van de 12 doorslagen.

Naast de airwaybill bestaat de zogenoemde house airwaybill. Deze wordt eveneens opgemaakt door de luchtvrachtexpediteur en bevat nagenoeg dezelfde indeling en gegevens. Hij bevat gegevens over een enkele zending die door de verzender wordt aangeboden. Wanneer een verzameling zendingen met house airwaybills van verschillende verzenders wordt aangeboden, brengt de expediteur deze samen op een zogenoemde master airwaybill met de vermelding consolidatiezending of consolidation.

De shippers declaration for dangerous goods is een verklaring van de verzender dat gevaarlijke stoffen in de zending aanwezig zijn met vermelding van gewicht en aard van de stoffen. Het formulier kent een basis in het ICAO-verdrag annex 18 en de zogenaamde Technical Instructions. Tevens wordt vermeld volgens welke regels de stoffen verpakt zijn. De verklaring wordt opgesteld door de verzender of verlader en wordt door de expediteur bij de airway bill gevoegd. Het is de belangrijkste informatiebron voor de actoren in de luchtvrachtketen over de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen.

Het cargo manifest wordt opgemaakt door de afhandelingsagent of luchtvaartmaatschappij en bevat data over de geplande zendingen aan boord van een specifieke vlucht. Het levert gegevens over de zendingen met vrachtbriefnummer, het gewicht, de aard van de stoffen en het aantal colli. Het cargo manifest kent een variant met een sortering naar pallet: het pallet manifest. Deze bevat dezelfde gegevens maar nu gegroepeerd naar pallets met aanduiding van het palletnummer. De douane gebruikt deze documenten als uitgangspunt voor haar controle.

Het weight and balance formulier wordt opgesteld door de afhandelaar of de luchtvaartmaatschappij. Het dient voor de schriftelijke voorbereiding van de belading. De functie is het in evenwicht beladen van het vliegtuig en ter voorkoming van overbelading. Daarbij wordt tevens rekening gehouden met brandstof die vereist is voor het gewicht van het vliegtuig en de afstand tot de bestemming.

De load instruction (opgemaakt uit gegevens van het weight and balance formulier) wordt eveneens opgesteld door de afhandelaar of de luchtvaartmaatschappij en bevat de gegevens over de precieze plaats, het nummer en het gewicht van de pallets, containers of de bulklading in het vliegtuig. De load instruction houdt behalve met het evenwicht rekening met de vereiste soorten pallets afhankelijk van het type vliegtuig en de plaats in het vliegtuig. De instruction is opgesteld ten behoeve van het operationele beladingspersoneel waarop door de «ramp supervisor» toezicht wordt gehouden.

De Notoc bevat een overzicht van alle gevaarlijke stoffen die aan boord van het vliegtuig zijn met vermelding van plaats, aard van de stoffen met een UN-code en hoeveelheid per collo en het aantal colli. De Notoc wordt opgesteld aan de hand van de shippers declaration waarop de verzender de netto hoeveelheid gevaarlijke stoffen vermeldt met de verpakkingsaanduiding.

Het ICAO-verdrag kent voorschriften voor de verpakking en belading van gevaarlijke stoffen. Per stofcode wordt een verpakkingsomschrijving voorgeschreven. De Notoc is een geprint document dat met andere beladings- en vrachtpapieren aan de captain in de boordtas meegegeven wordt en dat voor een gespecificeerde vlucht wordt opgesteld aan de hand van gegevens uit een, vaak wereldwijd, geautomatiseerd systeem.

4.2.3 Conclusies

De structuur en de informatiestromen van de luchtvrachtwereld zijn complex. De complexiteit wordt vooral veroorzaakt door het grote aantal actoren, die ieder hun eigen kleine aandeel en hun eigen functie in het vrachtvervoer hebben. De documenten die al die actoren gebruiken hebben ieder hun eigen functie in de vrachtwereld. De gegevens op die documenten zijn daarom niet zomaar onderling vergelijkbaar. Vergelijking van gegevens brengt het risico van misverstanden met zich mee.

DEEL II ANALYSE

4.3 Analyse ladingpapieren

4.3.1 Inleiding

Om te controleren wat voor lading en hoeveel ton aan boord van het toestel 4X-AXG heeft gezeten heeft de commissie het volgende onderzocht:
- de lading van New York met bestemming Amsterdam
- de lading van New York met bestemming Tel Aviv
- de lading van Amsterdam met bestemming Tel Aviv.

De lading die in Amsterdam van boord is gegaan, is voor beoordeling van de situatie tijdens de crash niet van belang. Onderzoek daarnaar is echter wel relevant om zeker te stellen welk onderdeel van de lading van boord is gegaan.

Voor het onderzoek is de commissie uitgegaan van alle beschikbare documentatie die op het gebied van lading bestaat, te weten:

Operationele papieren
- Load sheet
- Load message
- Load en trimsheet
- Load instruction
- Air cargo manifest
- Pallet manifest
- Freight information sheet
- Notification to the captain

Vrachtpapieren
- Master airwaybill
- House airwaybill
- Shippers declaration
- Douanecontrole
- Ontvangstbewijs van de verlader

De operationele papieren zijn vooral gericht op het vliegtuig: zij dienen ter ondersteuning van een adequate belading van het vliegtuig uit het oogpunt van veiligheid en het efficiënt gebruik van het laadvolume. De gegevens zijn een weergave van de lading, zoals deze feitelijk het

vliegtuig ingaat inclusief verpakking, pallets, containers, stuwhout, plastic en netten.

De vrachtpapieren daarentegen zijn vooral gericht op de lading: zij vormen de papieren weergave van de vracht om het eigendomsrecht van de verzender of de ontvanger veilig te stellen. Tevens vormen zij de basis voor berekening van de verschuldigde vrachtkosten. De gegevens zijn een weergave van de lading zoals die door de shipper wordt aangeboden inclusief verpakking maar zonder pallets, containers, stuwhout, plastic en netten. Wanneer het om lading gaat die van elders uit de Europese Unie ingevoerd wordt en naar Schiphol getransporteerd wordt voor het eigenlijke luchtvervoer, wordt deze soms op de plaats van invoer opgebouwd op pallets of in containers en zo op Schiphol bij de verlader aangeboden. De gewichtscijfers geven dan het bruto-gewicht weer.

Door vergelijking van de cijfers en de vrachtomschrijving in de vrachtpapieren met de operationele papieren zijn deze gegevens te verifiëren. De operationele papieren geven immers per pallet het reële gewicht weer. Zeker wanneer de vracht als volledige pallet wordt aangeboden, is het netto gewicht na aftrek van pallets, containers, stuwhout, netten één op één te vergelijken met de gegevens uit de vrachtpapieren. Een vergelijking van vrachtpapieren met de Notoc geeft de mogelijkheid de gevaarlijke stoffen te controleren. De commissie heeft deze vergelijkingen in dit hoofdstuk gemaakt.

Volgens de Load Message is op vliegveld JF Kennedy New York ingeladen:

New York–Amsterdam	75 223 kg
New York–Tel Aviv	42 718 kg
Totaal	117 941 kg

Dit is het gewicht van de lading zoals die op het moment van aankomst op Schiphol aan boord is.

Volgens de Loading Instruction die evenals de Load Message tot stand komt op basis van de gewogen lading voor feitelijke belading en overeenkomt met de hierboven genoemde Load Message is bij vertrek op Schiphol aan boord:

New York–Tel Aviv	42 718 kg
Amsterdam–Tel Aviv	71 980 kg
Totaal	114 698 kg

Dit is het gewicht van de lading zoals die op het moment van de crash aan boord is.

4.3.2 Lading New York–Amsterdam

De verdeling van de vracht met bestemming Schiphol volgens de load message die in New York in het vliegtuig is geladen ziet er als volgt uit:

Positie vliegtuig	Nummer	Gewicht kg	Informatie
A	0017	3 867	
B	0040	2 660	
CR	C670	4 445	20 ft. Pallet
DR		4 445	Ditto
ER	0018	1 149	
FR	0720	5 472	20 ft. Pallet
GR		5 473	Ditto
HR	8753	2 786	RPB

Positie vliegtuig	Nummer	Gewicht kg	Informatie
JR	0476	2 356	RPB
KR	0007	3 433	20 ft. Pallet RCL
LR		3 432	Ditto
MR	A079	854	
PR	A175	2 066	High
QR	0301	465	P5F T/D
RR	0756	734	
SR	8829	1 860	
T	2023	995	
LL	0718	5 322	20 ft. Pallet
ML		5 322	Ditto
PL	4946	4 701	RXS/RXG
QL	0148	1 460	P5F T/D
RL	8739	4 080	RXS/RXG
41P	6645	5 020	
42P	5318	2 122	
44P	8020	704	PXY pallet
Totaal		75 223	21 posities

Hierboven is aangegeven dat deze lading met een gewicht van 75 223 kilogram het vliegtuig ingegaan is. Volgens het manifest weegt deze lading 64 945 kilogram: verschil bedraagt 10 278 kilogram over 21 posities. Het palletgewicht totaal weegt 6260 kilogram volgens de volgende verdeling:

Pallets	Gewicht (kg)	Totaal (kg)
4xAQ6	300	1 200
3x20 FT (ASG)	1000	3 000
10xP6P	140	1 400
1x16FT P4M	450	450
2xP5F	70	140
1xPXY	70	70
21 pallets		6 260

Het nettoverschil tussen het manifest en de load message bedraagt (10 278 – 6260 =) 4018 kilogram. Dit verschil wordt als volgt verklaard.

De zending met het airway billnummer 114 2850 7404: de airwaybill toont een gross weight van 9739 kilogram en een chargeable weight van 12 197 kilogram. Het verschil bedraagt 2458 kilogram. Het verschil in gewichten kan als volgt verklaard worden.

Uit het onderzoek van de Commissie blijkt dat het chargeable weight niet vergelijkbaar is met het aangeboden gewicht (master airwaybill) of het feitelijk gewogen gewicht (load sheet, load instruction, load message) zoals de lading het vliegtuig ingaat. Het chargeable weight kan afwijken van het aangeboden gewicht volgens de airwaybill, wanneer het volume relatief gering is ten opzichte van het gewicht. De vliegmaatschappij verliest dan als het ware laadvolume en rekent daarom overeenkomstig een contract met de verlader of de shipper een extra gewicht om zijn «volumeverlies» te compenseren.

Zending met het airway billnummer 114 2899 3716: het manifest en de airwaybill tonen 26 colli met een gewicht van 1523 kilogram; het douane-document dat bij deze zending hoort geeft 24 colli aan met een gewicht van 1235 kilogram. Het verschil is 2 colli, 288 kilogram in gewicht. Het verschil in gewichten kan alsvolgt verklaard worden.
Blijkens het ontvangstbewijs van de verlader zijn 24 colli aangekomen en is voor deze ontvangst getekend. De ontvangende afhandelaar heeft de 2

colli als manco gekwalificeerd. Het betrof hier een part shipment waarschijnlijk als gevolg van verloren gegane goederen.

Zending met het airwaybillnummer 114 2905 8256: het manifest en de airwaybill tonen 24 colli met een gewicht van 753 kilogram verspreid over 4 pallets. De house airwaybills tonen 24 colli met een gewicht van 663 kilogram: een verschil van 90 kilogram. Het betreft hier een zending die in twee ladingen bij de ontvangende verlader is aangekomen. Het verschil van 90 kilogram ontstaat doordat de ontvanger (deconsolidator) de lading weegt zonder het gewicht van de pallet, waarop de shipper de lading heeft aangeboden.

Zending met het airway billnummer 114 2913 7194: het manifest geeft 161 kilogram aan, terwijl de airway bill 355 kilogram aangeeft. De Notoc geeft onder post 5, p. 1 (20 maal 15,5 kilogram =) 310 kilogram netto aan. Het betreft hier een lading explosieven (cartridges als restricted goods ofwel gevaarlijke stoffen) die een zware verpakking behoeft. Het verschil tussen het manifestgewicht en het gewicht op de airwaybill is verklaarbaar door de verpakking.

Zending met het airway billnummer 114 2913 7253: op de Notoc staan de posten 7 en 8 op p. 1 vermeld met een gewicht van (2 maal 147 maal 14 kilogram =) 4116 kilogram. Dit gewicht bedraagt 1594 kilogram (netto) meer dan wat op de airway bill staat vermeld met een gewicht van 2522 kilogram. Het verschil in lading kan alsvolgt verklaard worden.
De gevaarlijke stoffen zijn verdeeld over twee pallets. Abusievelijk vermeldt de Notoc twee maal het totaal gewicht van de lading: (147 maal 14 =) 2058 kilogram. De vergissing komt voort uit de verdeling van de lading over twee pallets. Dit wordt bevestigd door de douanecontrole, die eveneens uitgaat van het gewicht op de airwaybill.
Het verschil tussen de airwaybill en het manifest enerzijds en het gecorrigeerde gewicht van de Notoc anderzijds bedraagt bijna 500 kilogram en kan verklaard worden uit de cartridgeverpakkingen (147 cartons à 3,5 kilogram).

4.3.3 Lading New York–Tel Aviv

De verdeling van de vracht van New York met bestemming Tel Aviv volgens de load sheet is als volgt:

Positie vliegtuig	Nummer	Gewicht	Informatie
CL	2368	2 258	
DL	6587	2 178	
EL	8892	2 198	RCM
FL	2720	2 489	HIGH
GL	2030	3 847	HIGH
HL	A283	2 917	HIGH
JL	A392	3 130	**HOOKED PLT RFL/RFG/RFS/RMD/PER**
KL	A218	3 130	DITTO
SL	4676	2 014	
11P	0166	2 108	W/W
12P	8798	3 022	W/W
22P	3652	1 838	W/W
23p	2714	2 986	W/W
24P	4099	2 864	W/W
31P	0870	3 215	W/W
32P	5671	2 524	W/W
Totaal		42 718	16 posities

Vergelijking van de load sheet met het cargo manifest levert een gewichtsverschil op van (42 718 35 296 =) 7 422 kilogram. De 16 pallets wegen

samen (16 x 140 kilogram =) 2 240 kilogram, zodat een verschil van (7 422 – 2 240 =) 5 182 kilogram verklaard moet worden. Uit het onderzoek van de commissie kwamen de volgende verschillen naar voren.

De zending met het manifestnummer 114 2913 6251. Dit betreft de zogenoemde 20 tons lading. Deze zending kent verschillende totaal gewichten:

- Een manifestgewicht van 16 663 kilogram
- Een gewicht volgens de load instruction van 18 717 kilogram
- Een airwaybillgewicht van 25 293 kilogram

Het verschil tussen het aangeboden gewicht en het feitelijk gewicht valt te verklaren uit een part shipment, waarnaar op het manifest verwezen wordt (vlucht van 3 oktober). Het verschil tussen het gemanifesteerde gewicht en feitelijke gewicht komt voort uit de wijze van manifesteren: voor de verdeling van de lading over de pallets wordt het gemiddelde gewicht per pallet berekend van de lading. De totale lading bedraagt 24 640 kilogram.
Over 9 pallets voor de totale zending betekent dat een gewicht van 2737 kilogram dat overeenstemt met het gemanifesteerde gemiddelde gewicht per pallet. Het gedeelte losse vracht valt buiten deze gemiddelde berekening. De zending in de AXG was een part shipment van 6 pallets en een loose gedeelte. Gemanifesteerd is 6 maal 2737 kilogram plus een gedeelte losse vracht van 241 kilogram (samen 16 663 kilogram). Feitelijk echter is meer verscheept doordat de pallets samen 2 ton meer wogen dan het gemiddeld berekende gewicht van de 6 pallets samen op het toestel.

Over de luchtvrachtbrief zijn de volgende opmerkingen te maken:

- De aanduiding 6 pallets type 5 moet zijn: 4 pallets type 5
- Vaak is chargeable weigth een andere eenheid dan gross weigth; El Al heeft verklaard, dat bij consolidaties deze twee eenheden juist wel overeenstemmen; de reden is, dat consolidaties op pallets opgebouwd aangeleverd worden en daarbij geen volumeverlies optreedt
- Bij de aanduiding total consol is ten onrechte het gedeelte losse vracht niet opgenomen; bij de vrachtkosten is dit gedeelte wel opgenomen.

De zending met het manifestnummer 114 2910 1940: het manifest kent alleen pallet P1P5671 1 collo van 437 kilogram en PMPA392 1 collo van 7 kilogram. Volgens het loadplan bedraagt de lading 2524 kilogram voor de pallet P1P5671. De collo van 7 kilogram komt overeen met de Notoc. Op de airway bill worden 13 colli met een gewicht van 5683 kilogram aangegeven.
De commissie verklaart de 437 kilogram als gemiddelde gewicht (5683:13C7) dat niet overeen hoeft te komen met de part shipment zoals die op het loadplan te vinden is. De 7 kilogram collo is blijkens de Notoc correct.

De zending met het manifestnummer 114 2854 7271: het manifest geeft 2 pallets aan met een gewicht van 2696 kilogram terwijl het loadplan 4972 aangeeft. Volgens de airway bill zijn 5 pallets aangeboden met een gewicht van 6743 kilogram. De commissie verklaart het verschil tussen het manifest en het loadplan uit het gemiddelde gewicht. De pallets wegen gemiddeld (6743:5=) 1348 kilogram zodat een part shipment van 2 pallets een gemiddelde oplevert van 2696 kilogram.

4.3.4 Lading Amsterdam–Tel Aviv

De verdeling van de vracht van Amsterdam met bestemming Tel Aviv volgens de Load Instruction is alsvolgt:

Positie vliegtuig	Nummer	Gewicht	Informatie
A	A396	1 515	Space 20 cms
B	4158	2 185	
CR	A320	2 940	
DR	2013	2 675	RMD
ER	2116	3 885	
FR	2518	3 020	
GR	0806	5 390	HIGH
HR	2916	3 555	HIGH SPACE 110 CMS AFT
JR	2227	4 340	OHG 110 cms FWD ND 105 cms AFT
KR	0490	2 785	SPACE 110 cms FWD
LR	0091	4 400	
MR	5175	3 950	HIGH
PR	2826	3 200	
QR		N	
RR	2339	1 810	HIGH SPACE 50 cms
SR	2351	1 565	HIGH SPACE 55 CMS
T	2557	1 805	
LL	A346	4 315	HIGH RMD
ML	0062	3 985	
PL	0012	3 945	HIGH RMD
QL	0011	0 540	P5F PLT
RL	0081	3 240	
41P	6717	2 700	
42P	4662	2 525	
44P	8008	535	
H5	5 (bulk)	1 175	70 PCS
Totaal		71 980	24 posities en 1 bulk

Uit de vergelijking van deze cijfers met het cargo manifest blijkt een verschil van (71 980 – 69 153=) 2 827 kilogram. Het palletmateriaal weegt bij elkaar:

Pallets	Gewicht (kg)	Totaal (kg)
21xP6P	140	2 940
1xAQ6	300	300
1xP5F	70	70
1xPXY	70	70
24 stuks		3 380

Na aftrek van het verladingsmateriaal blijft een negatief verschil over van (2 827 – 3380 =) 553 kilogram. Voor wat betreft de lading Amsterdam–Tel Aviv was dus 553 kilogram minder aan boord dan gemanifesteerd. De commissie heeft het verschil onderzocht en het volgende bevonden.

De zending met het airwaybill nummer 114 3142 1644: het palletmanifest geeft evenals de de airway bill 6917 kilogram aan. De Notoc geeft (3 maal 299 pieces à 25 kilogram =) 22 425 kilogram aan, terwijl het manifest van 315 colli met een gewicht van 6917 kilogram spreekt (verschil manifest – Notoc 15 508 kilogram). De commissie gaat ervan uit dat de Notoc drie maal het totale gewicht aangeeft aan gevaarlijke stoffen. Deze foutieve vermelding komt vaker voor en komt voort uit de verdeling van de vracht over drie pallets. Eén-derde van het Notoc-gewicht komt voor de gevaarlijke stoffen overeen met pieces op het manifest (299 pieces met een gewicht van 6500 kilogram) en nagenoeg overeen met de gewichten (gemiddeld 22 kilogram volgens het manifest). Het verschil van 3 kilogram per eenheid zou te verklaren zijn uit een te lage manifestering.
De zending met het airwaybillnummer 114 3167 5921: de airwaybill geeft 18 colli met een gewicht van 6456 kilogram aan. Op een andere kopie staat de lading als part shipment aangeduid. Het betreft hier een part shipment van 15 van de 18 colli. Ter berekening van het gewicht is uitgegaan van het gemiddelde collo-gewicht zodat de verscheping 15/18e van het billgewicht op papier bevatte. Het manifestgewicht komt overeen

met het gewicht van de part shipment. Deze specifieke airwaybill is op de load instruction niet te verifieren, omdat meer bills op één pallet opgenomen zijn. Het grotere gewicht van de twee pallets (P6P2916 en PMC0490) is verklaarbaar doordat gemiddelde gewichten gemanifesteerd zijn die niet overeenstemmen met het werkelijke gewicht.

De zending met het airwaybill nummer 114 3169 7886: de airwaybill geeft een gewicht van 10 381 kilogram aan en de load instruction 9340 kilogram over de twee pallets (0806 en 5175).
De airwaybill laat een chargeable weight (9650 kilogram) zien met de ongebruikelijke aanduiding «Gross» hetgeen erop wijst dat een lager gewicht uiteindelijk verscheept is dan het oorspronkelijke gross weight. Deze bewering wordt gestaafd met het achterliggende shippers cargo manifest dat drie pallets manifesteert, waaronder de twee hierboven genoemde. De Commissie concludeert, dat de derde pallet met een gewicht van 740 kilogram niet is verscheept, zodat een gewicht van (10 381 – 740 =) 9641 kilogram resteert. Het verschil van chargeable weight en load instruction van (9650 – 9340=) 310 kilogram is te verklaren uit het feit, dat chargeable weight geen feitelijke gewichtsaanduiding is maar een declaratiebasis.

4.3.5 Lading in Amsterdam uitgeladen

Eerder is de lading behandeld die in New York met bestemming Amsterdam is ingeladen. Aan de hand van de ontvangstpapieren heeft de Commissie onderzocht wat in Amsterdam is ontvangen. Speciaal voor de gevaarlijke stoffen bleken de volgende verschillen uit een vergelijking van de Notoc met de ontvangstbewijzen

De zending met het airwaybill nummer 114 2913 7149 laat de volgende gewichten zien:

Manifest:	161 kilogram
Notoc:	310 kilogram
AWB:	355 kilogram
Ontvangst:	356 kilogram

De Commissie leidt uit het feit dat slechts de helft van de verscheepte lading gemanifesteerd is maar het totale gewicht ontvangen is, dat het manifest foutief is. De verklaring zou gezocht kunnen worden in een abusievelijk verondersteld part shipment of in een foutieve omrekening van ponden naar kilo's.
Zending met het airwaybill nummer 114 2913 7253:

Manifest:	2522 kilogram
Notoc:	4116 kilogram
AWB:	2522 kilogram
Douane:	2522 kilogram

Het verschil in ladinggewichten kan als volgt verklaard worden: de gevaarlijke stoffen zijn verdeeld over twee pallets. Abusievelijk vermeldt de Notoc twee maal het totaal gewicht van de lading: (147 maal 14 kilogram =) 2058 kilogram. De vergissing komt voort uit de verdeling van de lading over twee pallets. Dit wordt bevestigd door de douanecontrole, die eveneens uitgaat van het gewicht op de airwaybill.
Het verschil tussen de airwaybill en het manifest enerzijds en het gecorrigeerde gewicht van de Notoc anderzijds bedraagt bijna 500 kilogram en kan verklaard worden uit de cartridgeverpakkingen (147 cartons à 3,5 kilogram).

4.3.6 Conclusies

De Commissie concludeert, dat afgezien van kleine, verklaarbare verschillen er geen aanduidingen bestaan dat er met de lading van de AXG gefraudeerd is. Uit de documentatie zijn die aanduidingen niet af te leiden. De lading is dan ook niet anders dan uit de operationele papieren blijkt. Wel concludeert de Commissie dat het gebruik van zoveel verschillende gegevens van operationele en ladingpapieren veel vergissingen in de hand werkt. Deels is dit toe schrijven aan de afzonderlijke functies van de ladingdocumenten die een vergelijking van gewichten bemoeilijken. Dit geldt zeker voor degenen die niet in de vrachtwereld ingevoerd zijn, maar het effect wordt versterkt, doordat sommige documenten in de bovenstaande analyse niet de correcte gewichten weergeven:

- Het informatiesysteem dat voor de Notoc gebruikt wordt vermeldt wel de correcte pallets en aard van de stoffen, maar meer malen staat het totaal gewicht van de gevaarlijke goederen vermenigvuldigd met het aantal pallets weergegeven
- Het cargo en pallet manifest geven gemiddelde gewichten per collo weer (het pro-rato effect), zodat de gewichtsaanduiding per collo niet met de werkelijkheid overeen hoeft te komen. Controle van part shipments is alleen dan mogelijk wanneer het totale gewicht van de airway bill te achterhalen is die over meer vluchten verdeeld zijn
- Het chargeable weight van de airway bill geeft niet het feitelijke gewicht weer, maar is een basis voor vrachtkosten die bij de klant in rekening worden gebracht. Het chargeable weight kan hoger zijn dan het feitelijk gewicht wanneer de lading relatief licht is maar veel volume in beslag neemt. Het chargeable weight komt tot stand op basis van contractuele afspraken tussen carrier en klant. Voor consolidaties is het chargeable weight bij El Al juist weer wel hetzelfde als het gross weight omdat deze meestal opgebouwd aangeboden worden en er geen volumeverlies is
- Voor de douane is het cargo manifest het uitgangspunt voor de controle; in dit onderzoek stemmen echter de gewichtsaanduidingen op het manifest veelal niet overeen met de feitelijke gewichten per pallet of per palletgedeelte behorend bij één luchtvrachtbrief; de Commissie is van mening dat de bodem onder de controle van de douane wegvalt wanneer deze aanduidingen niet betrouwbaar zijn. De Commissie is daarom van mening, dat de controle effectiever en efficiënter kan verlopen indien de gemanifesteerde gewichten de feitelijke gewichten zijn.

De Commissie kan en wil met deze analyse geen uitspraak doen over de lading die feitelijk in de AXG heeft gezeten, aangezien niemand, om evidente redenen, meer in staat is deze lading te controleren en zo de vrachtpapieren te verifiëren.

In het verleden is al vaak onderzoek verricht naar de ladingdocumentatie van de AXG en zijn uitspraken over vermeende fraude gedaan. De Commissie meent dat het vermoeden van fraude in het verleden veelal te maken heeft met vergissingen als gevolg van de onduidelijkheid over de ladinggegevens die uit deze analyse blijkt.

De Commissie constateert op grond van de analyse dat wellicht verschillen in de ladingdocumentatie voorkomen. Niet uit te sluiten valt dat in de toekomst nog andere verschillen naar voren zullen komen. Het staat voor de Commissie vast dat ook deze verschillen te verklaren zijn uit de dagelijkse praktijk van de logistieke keten. De Commissie gaat ervan uit dat ondeskundig gebruik van de diverse vrachtdocumenten – elk met hun eigen functie – nieuwe onduidelijkheden met zich zal brengen.

4.4 Avond van de ramp

4.4.1 Informatie over de gevaarlijke stoffen

De luchtvaartmaatschappij El Al beschikt over een wereldomvattend computersysteem waarin vrachtgegevens zijn opgeslagen. Over een vlucht die uit New York vertrekt, kunnen in Amsterdam papieren worden opgevraagd. Ongeveer een kwartier na de ramp krijgt de heer H. Aaij van El Al het verzoek informatie toe te sturen over de lading van het vliegtuig. De heer Aaij bereikt het verzoek de Notocs te faxen in verband met de rampbestrijding en het blussen van de brand door de brandweer. Hij kan zich niet meer herinneren van wie hij dit verzoek heeft ontvangen.

De heer Aaij print alle gevraagde informatie uit. Er is in feite sprake van drie Notocs:

- Het deel met betrekking tot de lading voor de vlucht New York Amsterdam
- Het deel met betrekking tot de lading voor de vlucht New York Tel Aviv
- Het deel met betrekking tot de lading voor de vlucht Amsterdam–Tel Aviv.

Om 19.11 uur op 4 oktober 1992 wordt de heer Aaij gebeld door een medewerker van de LVB, de heer D. Hendriks. De heer Hendriks vraagt naar de lading aan boord van het toestel. De heer Aaij leest voor van een lijst:

> *«Er zat een behoorlijke hoeveelheid explosieven aan boord, eh ....cartridges, er zat gif aan boord....., er zaten gassen aan boord eh... niet gevaarlijk, eh... brandbare gassen, eh...brandbare vloeistoffen....»*[53].

De Commissie heeft de beschikking over de Notoc-delen die betrekking hebben op de vlucht van New York via Amsterdam naar Tel Aviv. In de loop van het onderzoek van de Commissie is gebleken dat de heer H. Aaij op de avond van de ramp de verkeerde Notoc heeft voorgelezen. Namelijk de Notoc van het gedeelte New York–Amsterdam. De stoffen die hij noemt, zijn uitgeladen in Amsterdam en zijn niet aan boord op het moment dat het toestel neerstort. Wanneer de heer Aaij in zijn verhoor geconfronteerd wordt met de bandopname van het telefoongesprek met de luchtverkeersbeveiliging, bevestigt hij dat hij pagina één van de Notoc heeft voorgelezen. Pagina één heeft betrekking op de in Amsterdam uitgeladen goederen.

Onder de pet houden van informatie

Tijdens het telefoongesprek tussen de heer Aaij en de heer Hendriks komt aan de orde dat bepaalde informatie niet verder verspreid moet worden:

> *De heer* **Aaij**: *Maar..... d'r worden geen uitspraken gedaan over het aantal vrachtvluchten*
> *De heer Hendriks: Nee uiteraard niet, maar dat zullen ze ook niet van ons horen...*
> *De heer* **Aaij**: *Nee oké.*
> *De heer* **Hendriks**: *...We proberen het zo summier mogelijk te vertellen, maar tussen ons: het is mij duidelijk even*[54].

De heer Aaij zegt in het openbaar verhoor over deze passage het volgende:

> *Mevrouw* **Augusteijn-Esser**: *U zegt dus hier onder ede, ik zeg het in mijn eigen woorden: ik heb niet gevraagd om bepaalde zaken niet te vermelden?*
> *De heer* **Aaij**: *Ik weet het niet, ik kan mij het gesprek absoluut niet herinneren. Ik denk dat u het moet zien in de context van het feit dat ik behoorlijk opgefokt was door een aantal persbureaus en de zeer obscene vragen die werden gesteld.(...)*

[53] Transscript telefoongesprek tussen Hendriks luchtverkeersbeveiliging en Aaij El Al op 4-10-92 om 19:11:40 uur. Dit transcript en andere transcripten die hier zijn genoemd, zijn afkomstig van bandopnamen van telefoongesprekken van de LVB, op de avond van de ramp.
[54] Idem.

Mevrouw **Augusteijn-Esser**: *(...) U hebt niet gevraagd om informatie achter te houden.*
De heer **Aaij**: *Absoluut niet bewust, nee, niet met een intentie tot.*[55]

De Luchtverkeersbeveiliging begrijpt het gesprek als een verzoek om geen informatie te verstrekken over de lading. Zoals blijkt uit de volgende telefoongesprekken van de LVB. Binnen enkele minuten belt de supervisor ACC (chef van Hendriks) met de voorlichter van de LVB, de heer G.W. Knook:

Supervisor **ACC**: *Zeg, eh... ga even op je stoel zitten, want de cargo... die bestond uit explosieven, uit gif en gassen, maar ze zijn niet gevaarlijk en zijn ICAO vervoerbare stoffen. Maar daar moeten we maar geen... (ruchtbaarheid, niet goed verstaanbaar, red,) aan geven. En verder gewoon..., dat zat er dus gewoon ook bij..., maar El Al bidt ons uiteraard natuurlijk om dat onder de pet te houden. (...)*
Supervisor **ACC**: *Maar ik denk dat eh...*
Voorlichter **LVB**: *Nee, daar moeten we maar niet over praten, want dat geeft...*
Supervisor **ACC**: *Nee, nee, nee, nee*
Voorlichter **LVB**: *geeft een gigantische klap...*
Supervisor **ACC**: *Juist... juist*
Voorlichter **LVB**: *... hele incident geeft een gigantische shit vanwege die brandende flat.*[56]

Om 18.20.25 uur belt de heer Th.L. Croon, hoofd Schiphol tower/approach eveneens met voorlichter de heer Knook:

Croon: *En dan verder is het zo, maar dat is denk ik wijs om voor je te houden: de man had inderdaad zeer brandbare en ontplofbare toestanden aan b..*
Knook: *Ja, daar praten we niet over, want dat is onze business niet*
Croon: *Nee, oké goed*

De LVB heeft tot het moment van de enquête de, foutieve, informatie over de aard van de lading achtergehouden.

Wie houden het onder de pet

Binnen de LVB zijn diverse mensen die op 4 oktober 1992 iets weten over de aard van de lading van het ramptoestel zoals deze is verstrekt door El Al. Naast de heer Hendriks zijn ook zijn directe chef de heer Croon en de voorlichter de heer Knook op de hoogte. De heer Knook neemt vervolgens contact op de heer J.W. Weck, directeur generaal RLD op het ministerie van V&W.

De heer **Van den Doel**: *U heeft de heer Weck ook gebeld. Wat heeft u hem verteld?*
De heer **Knook**: *In het eerste gesprek dat ik met de heer Weck voerde, is naar mijn beste herinnering meteen ter sprake gekomen het vluchtverloop. Ik had de start, ik had de mayday, ik had het vermoeden van de motoren, ik had de brand, het afvallen en de fatale afloop, inclusief de weinige gegevens over de lading. Dat heb ik met de heer Weck in het kort besproken. Dat waren de feiten.*
De heer **Van den Doel**: *Dus u heeft ook de feiten die over de lading bekend waren, dus over de gevaarlijke stoffen die aan boord waren volgens ICAO-voorschrift, doorgegeven aan de heer Weck?*
De heer **Knook**: *Ja.*[57]

De heer Weck ontkent in zijn verhoor iets te weten over de melding van El Al van de lading:

De heer **Weck**: *Naar mijn beste herinnering heeft de heer Knook mij niet geïnformeerd over de lading van het vliegtuig. Het beeld dat ik van dat gesprek heb, is dat wij hebben gesproken over het vluchtverloop, de feiten die hij op dat moment beschikbaar had, en over een aantal procedures binnen de LVB die in gang waren gezet, waaronder het in verzekerde bewaring stellen van de tapes.*[58]

[55] Openbaar verhoor van de heer H.F. Aaij, 17 februari 1999 (verhoor 40).
[56] Transcript telefoongesprek tussen Polman en Knook, tussen 19:11:45 en 19:15:30 uur.
[57] Openbaar verhoor van de heer G.W. Knook, 5 februari 1999 (verhoor 22).
[58] Openbaar verhoor van de heer J.W. Weck, 19 februari 1999 (verhoor 59).

De heer Weck denkt dat de heer Knook zich vergist. De oud-minister van V&W, mevrouw H. Maij Weggen, zegt in haar verhoor dat ook zij niet op de hoogte is van de kennis van de Luchtverkeersbeveiliging:

> *Mevrouw* **Maij-Weggen**: *Dat weet ik niet. Ik heb de informatie in elk geval niet ontvangen. De heer Weck heeft die ook niet ontvangen. ...*[59]

De Commissie heeft niet kunnen achterhalen of de informatie over de lading wel of niet door de LVB aan de heer Weck is doorgegeven. Zeker is wel dat dat de heer Knook en de heer Weck die avond contact hebben gehad met elkaar:

> *De heer* **Weck**: *(...) Ook heb ik gesproken met de LVB.*
> *De heer* **Van den Doel**: *Wat hielden de contacten met de LVB in?*
> *De heer* **Weck**: *Rond 8 uur – tenminste zo reconstrueer ik het aan de hand van informatie van degene die ik toen gesproken heb, de heer Knook – heb ik zelf de heer Knook gebeld. Hij was de voorlichter van de LVB.*[57]

Verder geldt dat de LVB in 1992 onderdeel is van de RLD en de LVB in een hierarchische verhouding staat tot de directeur-generaal RLD. De heer Knook fungeert die avond niet alleen als woordvoerder voor de LVB, maar voor de gehele RLD. Binnen de LVB leeft op dat moment het idee dat er sprake is van belangrijke informatie. De Commissie verbaast zich erover dat de (achteraf foutieve) informatie over de lading van de LVB, de heer Weck niet bereikt zou hebben.

Ook foutieve informatie onder de pet houden is onjuist

Tijdens het onderzoek door de Commissie is duidelijk geworden dat de LVB jarenlang foutieve informatie onder de pet heeft gehouden. De Commissie heeft onderzocht of de LVB op de avond van de ramp wist dat ze foutieve informatie achterhield. Hier is de Commissie niets van gebleken.

Tijdens het verloop van deze enquête is veel te doen geweest over de Notoc die door de heer Aaij van El Al is voorgelezen. Dit blijkt een verkeerde Notoc te zijn. In de ogen van de Commissie doet dit niets af van het feit dat ambtenaren besluiten informatie niet door te geven. De betreffende ambtenaren waren toentertijd immers niet op de hoogte van het feit dat aan hun foute informatie is gemeld.

Minister Netelenbos van V&W is bijzonder kritisch op het punt van het «onder de pet houden». Zij gebruikt bewoordingen als «Ik vind dat schokkend.» en «...een ambtelijke doodszonde...». De Commissie deelt deze opvatting. Het besluit om informatie 'onder de pet' te houden is op zich al onaanvaardbaar. Maar schokkender is dat ambtenaren van de LVB kennelijk het belang van de risico's van omwonenden en hulpverleners op de rampplek niet onderkennen.

4.4.2 Commissie van Overleg: geen gevaarlijke stoffen

Onmiddellijk na de crash (18.45 uur) komt op verzoek van de duty manager de CvO bij elkaar. De weigth and balance medewerker van AG, de heer Goudsblom, wordt verzocht naar de CvO te komen met de benodigde papieren.

> *De heer* **Goudsblom**: *Ton die was er al. Er was ook een mijnheer die ongetwijfeld thuishoorde in die CvO. Die vroeg meteen: wat zit er aan boord aan gevaarlijke stoffen. Er werd expliciet gevraagd of er radioactieve stoffen, de code RRY, aan boord zaten. Ik zei: nee, die zitten niet aan boord. Ik heb hier de Notoc Amsterdam-Tel Aviv, plus een kopie*

[59] Openbaar verhoor van mevrouw J.R.H. Maij-Weggen, 11 maart 1999 (verhoor 83).

van mijn belading. Daarop staan ook codes van hetgeen in transit aan boord zat. Da hele setje papieren is achtergebleven en verder is mij niets meer gevraagd. (...)
De heer **Van den Doel**: *Er is niet gevraagd: Zijn er nog andere gevaarlijke stoffen aan boord?*
De heer **Goudsblom**: *Nee, ik heb zelf aangegeven wat er aan boord zat. Ik heb dat gedaan aan de hand van een kopie van de Notoc Amsterdam-Tel Aviv en van een kopie van mijn beladingsschema. Daarop staan de codes van gevaarlijke stoffen in transit. De Notoc New York-Tel Aviv heb ik namelijk niet. ...)*
De heer **Van den Doel**: *Op basis van de codes voor brandbaar of gevaarlijk heeft u in dat CvO een conclusie getrokken?*
De heer **Goudsblom**: *Ik heb geen conclusie getrokken. Ik heb gezegd wat er aan boord zat. Het is dan aan de commissie om te beslissen wat er moet gebeuren met de rampbestrijding.*[4]

De heer Diepenbrock hierover:

De heer **Van den Doel**: *Ik neem aan dat u zich nog wel kunt herinneren dat die avond ook is gesproken over de lading en een eventuele aanwezigheid van gevaarlijke stoffen.*
De heer **Diepenbrock**: *Ja. Het lastige is dat je moet proberen dit uit je geheugen op te diepen. In mijn herinnering is het zo dat er vrij snel na het compleet zijn van de CvO door de medewerker van AG gezegd is: er zijn geen «dangerous goods» aan boord. Hij deed dit niet desgevraagd, want ik heb hem die vraag niet gesteld, maar nadat hij had gekeken in de papieren heeft hij dat verklaard. Toen is mijn actie geweest om de officier van de dienst van de brandweer daarop te wijzen en te vragen: zullen wij dit snel doorgeven aan de alarmcentrale? Dat is ook gebeurd, althans niet door mij, maar naar ik heb vernomen door de heer Ewoldt via zijn eigen telefoon. Het onderwerp als zodanig, dus de lading, is in mijn geheugen niet meer aan de orde geweest tot het einde van de CvO om vijf over half acht.*[7]

De commandant van de brandweer luchthaven Schiphol, de heer Ewoldt:

Mevrouw **Oedayraj Singh Varma**: *Wat was precies de mededeling die u kreeg over de lading van gevaarlijke stoffen aan boord?*
De heer **Ewoldt**: *In de Cvo is daarover gesproken. De afhandelaar heeft de gegevens naar de CvO gebracht en daar luidde de conclusie: geen gevaarlijke stoffen aan boord.*
Mevrouw **Oedayraj Singh Varma**: *Dat bericht heeft u dus van de afhandelaar gekregen?*
De heer **Ewoldt**: *Dat kan ik niet precies meer zeggen. Op een gegeven moment was dat in de CvO de conclusie. (...)*
Mevrouw **Oedayraj Singh Varma**: *Is die informatie nog gecheckt bij anderen?*
De heer **Ewoldt**: *Nee, op dat moment niet.*
Mevrouw **Oedayraj Singh Varma**: *Was de informatie belangrijk voor u of voor anderen?*
De heer **Ewoldt**: *Die was zeker belangrijk. Een aantal mensen van Schiphol was al onderweg naar de rampplek. Het is logisch dat de regionale brandweer daar ook was. En die wil die informatie hebben. Ik had dus maar een belang daar: boven water krijgen wat er gevaarlijke was voor de inzet van de brandweer.*[60]

Bericht over de aard van de lading

In het CvO concludeert men dat er geen gevaarlijke stoffen aan boord zijn met extra risico's voor de rampbestrijding. De Commissie heeft onderzocht of dit juist is. Gevaarlijke stoffen worden in de luchtvaartwereld geclassificeerd. Sommige stoffen zijn voor de luchtvaart slechts beperkt gevaarlijk. Andere zijn zeer gevaarlijk. Iedere klasse heeft een eigen nummer. Uit de bestudering van de Notoc van de vlucht Amsterdam–Tel Aviv blijkt dat de AXG wel degelijk gevaarlijke stoffen heeft bevat. Het betreft hier gevaarlijke stoffen uit een mindere gevaarlijke categorie. Men interpreteerde in het CvO de classificaties op de Notoc als ongevaarlijk. Dat wil zeggen: ze vormden geen extra risico's voor de hulpverleners ter plaatse. De wijze waarop de besluitvorming in het CvO heeft plaatsgevonden kan zes jaar na dato niet meer afdoende worden gereconstrueerd.

[60] Openbaar verhoor van de heer W.A. Ewoldt, 17 februari 1999 (verhoor 46).

Het bericht over de afwezigheid van gevaarlijke stoffen wordt door de brandweerofficier in het CvO, de heer Ewoldt, direct doorgegeven aan de alarmcentrale op Schiphol. De alarmcentrale op Schiphol geeft ditzelfde bericht vervolgens door aan de regionale alarmcentrale en aan de bevelvoerder van de brandweer Schiphol op de rampplek. Tussen 19.00 en 19.30 uur is de berichtgeving vanuit het CvO op de rampplek dus: geen gevaarlijke stoffen aan boord.

Later op de avond nog is er vanuit het kantoor van de havenmeester nog contact met het beleidscentrum in Amsterdam. Dit contact is uitgebreid beschreven in het hoofdstuk 3 Berging.

4.4.3 Inbeslagname ladingbrieven

De Dienst Luchtvaart van de Rijkspolitie, afdeling Luchtvaartonderzoek, neemt op de avond van de ramp een aantal papieren van het ramptoestel toestel in beslag. Over het tijdstip waarop dit is gebeurd en welke papieren precies in beslag zijn genomen, is veel discussie geweest. De Commissie heeft de inbeslagname van de ladingbrieven op de avond van de ramp gereconstrueerd.

Taak van de Luchtvaartpolitie

De Luchtvaartpolitie onderzoekt ongevallen in de luchtvaart en bekijkt bij die onderzoeken of er sprake is van een strafbaar handelen. Voorts heeft de Luchtvaartpolitie de taak het strafrechtelijk onderzoek en de mogelijk daaruit voortvloeiende vervolging uit te voeren, zodra er bij een luchtvaartongeval sprake is van een strafrechtelijke overtreding. Over de relatie tussen justitie en RvdL is in de Luchtvaartongevallenwet (artikel 34, LVOW) opgenomen dat indien naar aanleiding van een ongeval of van een incident een strafrechtelijk onderzoek wordt ingesteld, de raad en de vooronderzoeker en de justitiële autoriteiten verplicht zijn de beide onderzoeken ongevalsonderzoek en strafrechtelijk onderzoek in goed overleg en onderlinge samenwerking te doen verlopen[61].

Bij luchtvaartongevallen en -incidenten werkt de Luchtvaartpolitie nauw samen met het Bureau Vooronderzoek Ongevallen (BVO). Deze samenwerking richt zich primair op het gezamenlijk verzamelen van informatie ter plekke van het ongeval.

Zodra de Luchtvaartpolitie een strafrechtelijk onderzoek start wordt deze wijze van samenwerking verlaten en zullen eventuele betrokkenen separaat van het BVO door de Luchtvaartpolitie gehoord worden. In het geval van een strafrechtelijk onderzoek werkt de Luchtvaartpolitie in opdracht van dan wel samen met de coördinerend officier van Justitie luchtvaartzaken van het arrondissementsparket Haarlem. In geval er strafrechtelijke onderzoeken zijn, die specifiek binnen een bepaald arrondissement vallen, wordt er in de regel gewerkt met een officier van justitie uit dat arrondissement. In een dergelijke situatie wordt de coördinerend officier van justitie luchtvaartzaken op de hoogte gehouden van het verloop van het onderzoek.

De rijkspolitie gaat naar El Al

De functionaris van de Dienst Luchtvaart van de Rijkspolitie afdeling Luchtvaartonderzoek, de heer Nix, verlaat om circa 19.35 uur de CvO. Daar heeft hij te horen gekregen dat er geen gevaarlijke stoffen aan boord zijn. Terug op het politiebureau krijgt hij van zijn baas de heer Bloemen de opdracht om bij El Al de papieren van het neergestorte toestel in beslag te nemen. Om 19.42 uur gaat de heer Nix naar El Al voor het ophalen van de

[61] Rapport commissie Hoekstra, p. 31

vrachtdocumentatie. In het logboek van de Rijkspolitie staat vermeld: «Daan Nix gaat met El Al mee». Ten overstaande van de Commissie heeft Nix verklaard dat dit feitelijk onjuist is. Hij is niet met iemand meegegaan, maar is alleen naar El Al gegaan.

De heer Nix is om ongeveer 20.00 uur bij El Al. Daar worden door de heer Plettenberg van El Al papieren gekopieerd. Zowel de heer Nix als de heer Plettenberg hebben verklaard dat het operationele papieren betrof van de vlucht. De heer Plettenberg noemt de load sheet, de trim sheet, de load instruction en de Notoc. De vrachtbrieven van het bewuste toestel zijn niet aanwezig op het kantoor van de heer Plettenberg, maar liggen bij de vrachtafhandelaar AG.

In het logboek van de Rijkspolitie staat dat de heer Nix om 23.55 uur weer terug is op het bureau van politie. Voor de Commissie heeft de heer Nix verklaard dat dit tijdstip niet juist is. Hij was om circa 22.15 uur terug op het bureau van politie:

De heer **Oudkerk**: *U bent dus tot ongeveer 22.10 of 22.15 daar geweest?*
De heer **Nix**: *Ja.*[16]

De dienstdoende operations officer van El Al, de heer Plettenberg, verklaart echter dat Nix om ongeveer 20.00 uur is vertrokken uit het operationskantoor van El Al om op het vrachtkantoor de vrachtpapieren te halen:

Mevrouw **Augusteijn-Esser**: *Ik wil u nog een keer vragen om, voorzover u zich dat nog herinnert, heel precies aan te geven hoe laat de heer Nix volgens u is vertrokken.*
De heer **Plettenberg**: *Rond 20.00 uur, met een marge van maximaal tien minuten naar voren of tien minuten naar achteren.*[5]

De verklaring van de heer U. Danor, algemeen manager van El Al in Nederland, is weer in strijd met de verklaring van de heer Plettenberg:

De heer **Oudkerk**: *Hoe laat was u op het kantoor van El Al?*
De heer **Danor**: *Ongeveer tussen 20.00 uur en 20.30 uur 's avonds.*[62]

Wanneer de heer Danor zijn kantoor verlaat is het ongeveer negen uur 's avonds:

De heer **Oudkerk**: *Voor alle duidelijkheid. De persoon die u aanwijst, is de heer Nix. De uitgezochte foto is die van de heer Daan Nix. Hoe lang is hij bij u op kantoor geweest?*
De heer **Danor**: *Voor zover ik mij herinner – ik ben ongeveer drie kwartier op kantoor geweest – was mijnheer er al voordat ik binnenkwam. Hij was er nog steeds toen ik wegging.*
De heer **Oudkerk**: *U hebt dus niet gezien dat de heer Nix is weggegaan?*
De heer **Danor**: *Nee.*[62]

Ook de heer Wijbrandi is betrokken bij het kopieren van de vrachtdocumenten. Volgens de heer Wijbrandi betreft het niet alleen de operationele documenten maar ook de vrachtdocumentatie zelf:

Mevrouw **Augusteijn-Esser**: *(...) Op een zeker moment is er naar de ladingspapieren gevraagd. Er kwam bij u op kantoor een politieagent. Kunt u zich dat herinneren?*
De heer **Wijbrandi**: *Ja, dat kan ik mij goed herinneren. Dat was rond kwart voor acht, tussen half acht en acht uur.*
Mevrouw **Augusteijn-Esser**: *Weet u nog welke documenten er toen aanwezig waren?*
De heer **Wijbrandi**: *De papieren die er waren, waren de operational papers, dus de papieren die bij ons op kantoor liggen. Vrachtpapieren waren er op een gegeven ogenblik*

[62] Openbaar verhoor van de heer U. Danor, 8 maart 1999 (verhoor 74).

ook, maar ik kan mij niet meer herinneren of zij er op dat moment al waren of later gebracht zijn. Dat weet ik niet.[6]

Volgens de heer Wijbrandi betreft het een flinke stapel papieren die gecopieerd moet worden, en niet een paar blaadjes, zoals de heer Plettenberg in zijn verhoor aangeeft.

Mevrouw **Augusteijn-Esser**: *Hebt u enig idee hoeveel papieren het waren?*
De heer **Wijbrandi**: *Ik weet zeker dat het er meer dan honderd zijn. Het was een vrij dik pakket. Ik heb zeker ruim een uur staan fotokopiëren. Daarna is het overgenomen door de heer Plettenberg.*[6]

Ook geeft de heer Wijbrandi, in afwijking van de heer Plettenberg, aan dat de betreffende poltieagent, de heer Nix, langere tijd bij El Al aanwezig is geweest.

Mevrouw **Augusteijn-Esser**: *Weet u ook of de heer Nix daar aldoor bij is geweest?*
De heer **Wijbrandi**: *Ik weet dat de heer Nix zeker een aantal uren op kantoor is geweest.*[6]

Tijdens de verhoren is een aantal tegenstrijdige getuigenverklaringen afgelegd over het tijdstip waarop de heer Nix het El Al kantoor verlaten heeft en het moment waarop hij terug is op het politiebureau. Deze verklaringen hebben voor de Commissie aanleiding gevormd het OM te benaderen. Het OM heeft besloten tot een onderzoek naar deze kwestie.

Welke papieren neemt de politie in beslag?

Volgens het journaal van de Rijkspolitie op Schiphol brengt de functionaris van de Luchtvaartpolitie de vrachtbrieven, het onderhoudsrapport, een lijst van dangerous goods en weight and balance-documenten binnen bij het coördinatiecentrum. De heer Plettenberg heeft verklaard dat hij inderdaad deze papieren heeft gekopieerd voor de heer Nix.

De heer Beumkes, van BVO, is op de avond van de ramp paraat op het kantoor van de RLD te Hoofddorp. De heer Beumkes vraagt aan de heer De Rooij van de Rijkspolitie te Schiphol naar de ladingpapieren van het toestel. De heer Beumkes weet niet meer precies naar welke papieren hij heeft gevraagd, wat hij heeft ontvangen en hoe laat.

De heer De Rooij, van de Rijkspolitie, verklaart dat hij om 20.30 uur van de heer Beumkes het verzoek heeft gekregen de vrachtpapieren te verzamelen. De heer De Rooij neemt hiervoor contact op met de dienst Luchtvaartpolitie, afdeling Schiphol. Daar wordt hem verteld dat men daarvoor zorg zou dragen. Op basis van de tijdstippen die vermeld zijn het in politielogboek, denkt de heer De Rooij dat hij in ieder geval na 00.00 uur de papieren, waar de heer Beumkes hem naar vraagt, heeft ontvangen. De heer De Rooij zegt dat hij zowel de operationele papieren van de vlucht heeft ontvangen als ook de vrachtbrieven:

De heer **Oudkerk**: *Voordat ik het kwijtraak, u had het zojuist over de doorslagen, maar u heeft het nu weer over kopieën. Het moet helder worden, want ik probeer het te snappen. U krijgt een envelop van ongeveer vijf centimeter dik. Die envelop bevat kopieën van de operationele papieren. Is dat juist?*
De heer **De Rooij**: *Neen. De envelop bevatte de originele kopieën van de airwaybills, dus de doorslagen.*
De heer **Oudkerk**: *De doorslagen van de airwaybills. Het lijkt allemaal op muggenzifterij, maar dat is het uiteindelijk niet, althans dat hoopt de commissie. U heeft het over de doorslagen, dat wil zeggen carbonachtige dingen, dingen die je kunt afscheuren. U zegt dat er ongeveer 13 van die doorslagen zijn. Een stuk of tien, elf zitten in de bewuste envelop. Dat zijn de doorslagen van de airwaybills.*

De heer **De Rooij**: *Ja.*
De heer **Oudkerk**: *De operationele papieren zitten er ook bij. Dat zijn gewoon witte papieren.*
De heer **De Rooij**: *Ja.*[15]

De heer Beumkes neemt de envelop met papieren in ontvangst en legt deze in een brandkast.

De heer **Beumkes**: *.....Die documenten heb ik in een brandwerende kast die bij ons op kantoor stond gedaan.*[63]

Ook de commissie Hoekstra heeft onderzocht welke papieren in handen zijn gekomen van BVO in de nacht van 4 op 5 oktober 1992. Hoekstra constateert:

- een groot aantal airwaybills Amsterdam–Tel Aviv zowel met betrekking tot gevaarlijke als niet gevaarlijke stoffen
- een beperkt aantal airwaybills New York–Tel Aviv
- operationele papieren van de vlucht.

De commissie Hoekstra constateert dat een aantal airwaybills op 5 oktober 1992 ontbreken. Het gaat om minimaal 11 airwaybills: 3 van de vlucht Amsterdam–Tel Aviv en 8 van de vlucht New York–Tel Aviv[64].

Functioneren van de Dienst Luchtvaart van de Rijkspolitie afdeling Luchtvaartonderzoek

Tijdens het onderzoek van de Commissie zijn vragen gerezen over het functioneren van de Dienst Luchtvaart van de Rijkspolitie, afdeling Luchtvaartonderzoek. Deze vragen hebben betrekking op het leiderschap binnen de dienst, de kwaliteit van de logboeken en de handelwijze op de avond van de ramp. Al deze punten zijn tijdens de openbare verhoren uitgebreid aan bod gekomen.

De Rijkspolitie te Schiphol verkeert ten tijde van de ramp in een overgangsfase. Een deel van de taken moet worden overgedragen aan de Koninklijke Marechaussee. Deze overgang van taken heeft problemen veroorzaakt op Schiphol. Onduidelijk is wie feitelijk de leiding heeft over de werkzaamheden op de avond van de ramp:

De heer Maurer:

De heer **Maurer**: *Op 4 oktober 1992 was ik commandant van de Dienst luchtvaart van het Korps rijkspolitie.*[65]

De heer Maurer is er echter niet meer zeker van of hij die avond op Schiphol is geweest:

Mevrouw **Oedayraj Singh Varma**: *Mijnheer Maurer, u bent dus wel naar Schiphol gegaan?*
De heer **Maurer**: *(...) Ik denk dat ik naar Schiphol gegaan ben. Als u mij echter vraagt of dat zeker is, moet ik zeggen dat ik geen enkel beeld heb van de route. Normaal heb ik dat wel. Ik ben in het verleden heel vaak bij rampen op Schiphol geweest. Ik denk aan de ramp op Tenerife, de Moerdijk-ramp, een ramp in Frankrijk en het afhandelen van de gijzeling op de Franse ambassade. Dat waren allemaal ingrijpende evenementen in mijn loopbaan. En dan zie ik mij nog rijden via Leimuiden om er te komen. Op die avond heb ik daar geen beeld van. De spanning binnen het bedrijf Dienst luchtvaart in die maanden was enorm groot – ik heb dat net uitgelegd; ik ben even opzijgezet – en kwam door het feit dat de mensen die niet mee zouden gaan naar de Koninklijke marechaussee, weigerden om daadwerkelijk mee te werken aan de overdracht van die taken. Men wilde het niet. Dat begint in 1991 op derde paasdag. Dan wordt er nog in alle rust geprobeerd om de politiek*

[63] Openbaar verhoor van de heer K.E. Beumkes, 17 februari 1999 (verhoor 43).
[64] Rapport commissie Hoekstra, p. 42 en 43
[65] Openbaar verhoor van de heer F.J. Maurer, 19 februari 1999 (verhoor 57).

en ambtenaren die beslissen en mee beslissen, te overtuigen van de verkeerde keuze om de Dienst luchtvaart uit elkaar te trekken en ten dele aan de Koninklijke marechaussee en ten dele aan Driebergen over te dragen. Maar dat was in 1992 geen keuze meer. Het was een opdracht van het ministerie van Justitie en de algemeen inspecteur om die zaken uit elkaar te halen. En dat gaf grote spanningen waarbij mensen weigerden om mee te werken. Dit leidde uiteindelijk tot de uitspraak mijnerzijds: als deze personen – dat waren leidinggevenden binnen de uniformdienst – niet weggaan, dan ga ik weg. Dat resulteerde in de opmerking van de algemeen inspecteur: Fred, ga jij maar even opzij zitten.[65]

De heer Nix:

De heer **Nix**: *Mijn functie was coördinator bij de rijkspolitie van de afdeling uniformdienst. In die hoedanigheid was ik op dat moment de hoogste in rang.*[16]

De heer Bloemen:

Mevrouw **Oedayraj Singh Varma**: *U was op dat moment piketofficier. Wie was uw baas of uw chef?*
De heer **Bloemen**: *In formele zin was dat de commandant Dienst luchtvaart, de heer Maurer. Op dat moment zat de Dienst luchtvaart in een overgangstraject waarbij een reorganisatie plaatsvond. Dat betekende dat de heer Pinckaers degene was die tijdelijk een deel van het takenpakket van de heer Maurer overnam. Hij was dus in juridische zin mijn baas.*[66]

De heer de Rooij:

De **voorzitter**: *Ik ga met u naar de avond van 4 oktober 1992. Wie had volgens u op de avond van de ramp en de periode erna de leiding over de Dienst luchtvaart?*
De heer **De Rooij**: *Mijn directe chef was de heer Damveld en zijn chef was waarnemend chef de heer Bloemen. Wie daarboven stond, is mij niet geheel duidelijk, dus of dat de heer Maurer of de heer Pinckaers was.*
De **voorzitter**: *Waarom was dat niet helemaal duidelijk?*
De heer **De Rooij**: *Omdat er een overgangssituatie was van de Dienst luchtvaart rijkspolitie naar de koninklijke marechaussee.*[15]

De heer Houtman:

De **voorzitter**: *U bent de enige die het werk opknapt?*
De heer **Houtman**: *Gelukkig niet. Er waren meer indianen.*
De **voorzitter**: *Ook chiefs?*
De heer **Houtman**: *Ook chiefs, lots of chiefs.*[42]

De Commissie heeft op 18 maart 1999 een brief ontvangen van het ministerie van Justitie. Uit de brief blijkt dat op 4 oktober 1992 ook kolonel Pinckaers in uniform aanwezig is op het kantoor van de Rijkspolitie Schiphol.

Tijdens de verhoren van de Commissie is gebleken dat het logboek van de Rijkspolitie op een aantal punten onjuist is. Tijdens het verhoor van de heer Nix komen twee fouten naar boven. Uit het onderzoek van de Commissie is gebleken dat in het logboek verder fouten zitten in de chronologische volgorde van gebeurtenissen. De Commissie heeft signalen ontvangen waaruit op te maken valt het logboek van de Rijkspolitie, Dienst Luchtvaart, afdeling luchtvaartonderzoek, vervalst zou zijn. Deze signalen zijn door de Commissie uiterst serieus genomen en hebben aanleiding gevormd voor de volgende acties.
Allereerst is het originele exemplaar van het logboek opgevraagd. Van dit exemplaar kan niet worden nagegaan wanneer het is opgesteld. Sommige tijdstippen in dit logboek kloppen niet. Er kan niet worden vastgesteld dat het logboek vervalst is.

[66] Openbaar verhoor van de heer J.E.M. Bloemen, 17 februari 1999 (verhoor 49).

Ten tweede heeft de Commissie de computerbestanden opgevraagd waarmee het logboek is gemaakt. Desgevraagd schrijft het ministerie van Justitie dat deze bestanden niet meer bestaan.
Als derde is door de Commissie nagegaan welke diensten en instanties het betreffende logboek hebben ontvangen. Gebleken is dat het logboek niet is verspreid. Zo heeft de RLD nooit een exemplaar ontvangen.
Ten vierde is in de openbare verhoren gesproken over het opstellen van de logboeken. Er staan fouten in de logboeken. De Commissie kan niet vaststellen of hierbij sprake is van boze opzet.
De Commissie heeft niet kunnen vaststellen of hierbij sprake is van opzet of van een slordige werkwijze. Zij wijt de fouten in het logboek aan het feit dat dit na de avond van de ramp aan de hand van notities op basis van reconstructie is opgesteld.

De onduidelijkheid over de wijze waarop de vrachtpapieren zijn verzameld en de verklaringen die hierover worden afgelegd, bevestigen het beeld van een organisatie in beweging waarbij medewerkers onvoldoende zicht hebben op hun verantwoordelijkheden en taken. Tijdens zijn openbaar verhoor zegt de heer Maurer:

> *De heer* **Maurer**: *Dat klopt. In de periode van 17 september tot ergens halverwege oktober is de kolonel Pinckaers echter aangewezen om rust te creëren binnen de Dienst luchtvaart. Hij bemoeide zich toen ook – nogmaals, ik heb dat gehoord in verhalen; ik heb dat natuurlijk niet zelf meegemaakt, want ik ben niet met hem mee geweest op die pieren – met het reilen en zeilen van de uniformdienst in die dagen. Hij liet zich daar ook over informeren. Hij was wel duidelijk aangetrokken om een afbouw te plegen en een splitsing te maken. Daarnaast waren er gekwalificeerde officieren, ook bij de recherche, die dat heel goed enige weken konden runnen. Hetzelfde geldt voor de heer Clement. Ook al wilde hij niet overstappen, hij was wel in staat om een uniformdienst te runnen. Dus in die sfeer is daar een dag of veertien tot drie weken gehandeld.*
> *De heer* **Van den Doel**: *En in die sfeer in die drie weken viel de vierde oktober.*
> *De heer* **Maurer**: *In die sfeer komt de El Al naar beneden op de Bijlmermeer. Het had niet slechter gekund.*[65]

Inmiddels heeft het OM in Amsterdam een onderzoek gestart naar de werkwijze van de Rijkspolitie Schiphol ten tijde van de vliegramp. De resultaten van dit onderzoek zijn ten tijde van het gereedmaken van de publicatie van dit rapport nog niet bekend.

4.4.4 Conclusies

- De heer Aaij van El Al leest de verkeerde Notoc aan de LVB voor.
- De Commissie concludeert dat de heer Aaij gevraagd heeft geen informatie over het aantal vrachtvluchten te verspreiden.
- De Commissie verbaast zich erover dat de (achteraf foutieve) informatie over de lading van de LVB, de heer Weck niet bereikt zou hebben.
- De Luchtverkeersbeveiliging geeft de haar bekende informatie over de lading niet door aan de betrokken rampbestrijders en is daar op grond van hun taak ook niet aan gehouden.
- De Commissie is niettemin van mening dat het achterhouden van deze informatie door ambtenaren onaanvaardbaar is. Het feit dat deze informatie later onjuist blijkt te zijn, doet daar niets aan af.
- De CvO heeft gesproken over de aard van de lading van het toestel.
- De CvO heeft geconstateerd dat er geen sprake is van een gevaarlijke lading in relatie tot de hulpverleners op de rampplek.
- Het bericht «geen gevaarlijke lading» is voor 19.30 uur doorgegeven aan de brandweer op de rampplek.
- Het bestaan van teveel tegenstrijdige verklaringen tijdens de openbare verhoren over het verzamelen van de vrachtpapieren zijn voor de

Commissie aanleiding aan te dringen op een strafrechtelijk vooronderzoek. De Commissie heeft een verzoek daartoe neergelegd bij het OM.
- BVO heeft op 5 oktober 1992 alleen de vrachtpapieren ontvangen die de lading Amsterdam–Tel Aviv betroffen.
- Het functioneren van de Dienst Luchtvaart van de Rijkspolitie op Schiphol is op de avond van de ramp chaotisch geweest. Hierdoor is lange tijd onduidelijkheid blijven bestaan over de juistheid en volledigheid van de vrachtpapieren en over de vraag of deze te bestemder plekke zijn gekomen.

4.5 Zoektocht overheid

Vanaf 1993 worden door de Tweede Kamer vragen gesteld over de lading van de El Al Boeing. De eerste vragen over de lading gaan over de gevolgen voor de volksgezondheid van het verbranden van de lading van de El Al Boeing.[67] De vragen kunnen worden beantwoord aan de hand van de in het kader van de oorzaaksvinding verzamelde vrachtdocumenten.

In 1995 wordt, in het kader van de bespreking het rapport van de RvdL en de reactie daarop van het ministerie van V&W, gesproken over de lading in het relatie tot de oorzaak van de ramp. De nadruk ligt op de vraag of er sprake is van overbelading.

Vanaf 1996 neemt de behoefte aan een meer volledige en gedetailleerd inzicht in de samenstelling van de lading toe. De Tweede Kamer legt de nadruk op inzicht in de volledige lading van de El Al Boeing. De vragen worden met name ingegeven vanuit de vraag of er sprake is van malversatie met de vrachtbrieven.

Minister Jorritsma tijdens het openbaar verhoor over de vragen vanuit de Kamer over de lading:

> *Mevrouw* **Jorritsma**: *Er wordt steeds gezegd dat er nooit complete informatie was, maar de vraag om het soort informatie verschoof elke keer. Eerst was het de belading, toen de vracht, toen de vraag of het wel klopte wat er op het air cargo manifest staat, toen zijn wij gaan zoeken naar de master airway bills – dat zijn dingen die ook bij luchtvaartmaatschappijen zijn en dus te vinden zijn – en uiteindelijk bleven er nog steeds vragen over en kwam de relatie tussen gezondheidsklachten en de lading intensiever naar voren te komen met daarbij de veronderstelling, dat er dus iets anders in moet hebben gezeten. Toen hebben wij gezegd dat echt moest worden geprobeerd om die house airway bills boven water te krijgen, die overigens niet behoren tot papieren die vijf jaar bewaard moeten worden, want bij klanten hoeven ze niet een jaar bewaard te worden.*[68]

Naar aanleiding van een algemeen overleg op 14 mei 1996 begint de minister van V&W haar speurtocht naar de ontbrekende ladingbrieven. Vanaf dat moment worden op verschillende momenten in de tijd drie sporen bewandeld.

Spoor 1: diplomatieke druk op Israël en El Al.
Het diplomatieke spoor resulteert uiteindelijk een pakket vrachtbrieven dat op 28 augustus 1996 naar de Tweede Kamer worden gestuurd. Naar aanleiding hiervan onstaat discussie over de juistheid en volledigheid van deze vrachtbrieven (par. 4.5.1).
Spoor 2: het verzamelen van vrachtdocumenten door de ECD (par. 4.5.2).
Spoor 3: strafrechtelijk onderzoek naar aanleiding van de aangifte van de heer Plettenberg (par. 4.5.3).

[67] TK, 1993–1994, aanhangsel nr. 858 en TK, 1993–1994, aanhangsel nr. 108.
[68] Openbaar verhoor van mevrouw A. Jorritsma-Lebbink, 12 maart 1999 (verhoor 89).

4.5.1 Onderzoek naar juistheid en volledigheid

De minister stuurt vrachtdocumenten naar de Tweede Kamer

Op 28 augustus 1996 stuurt de minister van V&W de volgende vrachtdocumenten naar de Kamer:
- Alle vrachtbrieven NY-AMS-TLV en AMS-TLV
- De ondertekende Notoc NY-AMS-TLV en AMS-TLV
- Het Cargo-manifest NY-AMS-TLV en AMS-TLV.

In de begeleidende brief schrijft de minister dat het nieuwe materiaal is bestudeerd en overeenkomt met de reeds beschikbare gegevens. Er wordt verder geen inhoudelijke toelichting gegeven op de documenten.[69] De heer P. Rosenmöller in die periode woordvoerder Verkeer en Waterstaat van GroenLinks, hierover:

> *Mevrouw* **Augusteijn-Esser**: *De minister zegt op 28 augustus dat zij de vrachtbrieven naar de Kamer zal sturen. Zij zegt dat alles is nagegaan en dat het «exact» klopt. Dat «exact» was iets minder exact dan het toen leek. Vervolgens komt er op 28 augustus een heel pakket stukken, een stapel vrachtbrieven naar u toe. U zegt dat de hele situatie u wantrouwend heeft gemaakt. Kunt u zeggen hoe wantrouwend u die stukken hebt bekeken en wat uw conclusie was?*
> *De heer* **Rosenmöller**: *We hebben die stukken bekeken. Die hadden een hoog abracadabra-gehalte.*
> *Mevrouw* **Augusteijn-Esser**: *Waardoor was dat?*
> *De heer* **Rosenmöller**: *Omdat ik gewoon niet begreep wat precies de portee van de lading was. Je bent op zoek naar de inhoud van de lading, de vracht. Verder zijn die vrachtbrieven vergezeld gegaan van een begeleidende brief van de minister. Dat was op 28 augustus 1996. De minister trekt in die brief de conclusie dat de vrachtbrieven sporen met het cargomanifest. Zij zegt vervolgens: Wat ons betreft is er dus geen reden voor verdere actie. Ik heb dat op dat moment ook voor waar gehouden. Ik kom daarmee op een voor mij buitengewoon relevant punt. Op het moment dat wij feitelijke informatie krijgen van het kabinet, hoort deze volledig en juist te zijn. Dat raakt de vertrouwensregel tussen Kamer en kabinet. Als die informatie niet volledig en juist is, kunnen wij de hoofdtaak van de politieke controle op het kabinet niet meer uitvoeren en verworden wij van een politiek controleorgaan tot een detectivebureau en dat zijn wij niet.*[70]

Tijdens haar openbaar verhoor zegt minister Jorritsma hierover het volgende:

> *Ik kan u zeggen dat ze met een reuzevaart naar de Kamer zijn gegaan. Daar ben ik vooral schuldig aan en mijn ambtenaren absoluut in mindere mate. Omdat elke keer in de krant kwam dat die papieren er niet waren en er door de Kamer zo dringend om was gevraagd, heb ik gezegd: klap ze in een map en zo gauw mogelijk ernaar toe. Daarna heb ik daar grote spijt van gehad en daarna hebben wij overigens nog enkele malen heen en weer gecorrespondeerd. Men wilde zelf deze papieren hebben en die zijn op zich al redelijk onleesbaar, dat wil ik graag erkennen. Uiteindelijk hebben wij ze zelf ook nog allemaal bekeken en vergeleken met wat er verder was, met wat er oorspronkelijk was en met het air cargo manifest. Er zat geen verschil tussen en ook dat is de Kamer gemeld.*[68]

De RVI krijgt de opdracht de vrachtbrieven te onderzoeken

In een uitzending van Nova van 12 september 1996 worden verschillen naar voren gebracht tussen de documenten die aan de Kamer zijn toegezonden en stukken in het bezit van Nova.

De volgende dag, op 13 september 1996, schrijft de minister een brief naar de Tweede Kamer. Tot haar teleurstelling signaleert zij dat er twijfels bestaan rond enkele vrachtbrieven die zij op 28 augustus 1996 naar de Tweede Kamer heeft gestuurd: «Het spreekt voor zich dat ook ik van

[69] TK, 1995–1996, 22 861 nr. 15.
[70] Openbaar verhoor van de heer P. Rosenmöller, 10 maart 1999 (verhoor 78).

mening ben dat er snel helderheid moet worden verschaft over de nieuwe verwarring. Daarom heb ik opdracht gegeven om de gerezen vragen zorgvuldig te bezien».[71]

De RLD geeft de Rijksverkeersinspectie, onderdeel van het ministerie van V&W, opdracht voor een nader onderzoek naar de gegevens zoals deze staan vermeld op de vrachtdocumenten, met als doel, «de documenten behorende bij vluchtnummer LY 1862, te controleren op onderlinge consistentie».[72]

De inhoud van deze opdracht wordt bevestigd door mevrouw D.E. Raadgers, hoofd van de afdeling luchthavens van de Rijksverkeersinspectie.

> *Mevrouw* **Raadgers**: *(...) Er is aangegeven: check of alle documenten er zijn – dat was de hoofdvraag – en daarnaast of er iets bijzonders opvalt.*[73]

Conclusie RVI: vrachtdocumenten zijn onderling niet consistent

Op basis van deze brede taakopdracht komt de RVI op 17 september 1996 met een rapport. De RVI constateert verschillen van uiteenlopende aard:

- Van de gevaarlijke stoffen van de eerste bladzijde van de Notoc zijn geen airwaybill, shippers declaration en cargo manifest
- Er worden op verscheidene documenten verschillende UN-nummers gebezigd danwel andere gewichten c.q. inhoud aangegeven
- In veel gevallen zijn de shippers declarations niet aanwezig
- Het aantal zendingen die vermeld worden op het cargo manifest correspondeert niet met het aantal zendingen aangegeven op de airwaybill
- Op verschillende documenten is niet altijd de eenheid (kilogram, liter of gram) vermeldt die getalsmatig aangegeven wordt

Kort samengevat: naast het in omloop zijn van verschillende versies van hetzelfde document, zoals door Nova gesignaleerd, constateert het RVI grote verschillen tussen de aiwaybills, het cargo manifest en de Notoc. Op basis hiervan komt de RVI tot de volgende algemene conclusies:

- het niet mogelijk is om op basis van de aanwezige bescheiden een sluitend antwoord te geven op de vraag welke gevaarlijke stoffen in welke hoeveelheden daadwerkelijk in het vliegtuig aanwezig zijn geweest
- Nu de UN-nummers en de aangegeven aantallen niet in alle gevallen corresponderen, het voor de bemanning op basis van de Notoc niet altijd mogelijk is adequate maatregelen te treffen in geval van calamiteiten
- Een matrix met een overzicht van de afwijkende documenten is als bijlage bij het rapport gevoegd.[74]

Bij het onderzoek neemt de RVI per abuis de Notoc New York-Amsterdam mee in de analyse. De eerste conclusie, dat van de eerste bladzijde van de Notoc geen airwaybill geen shippers declaration en cargo manifest aanwezig is, is weliswaar juist maar heeft geen betrekking op de lading die aan boord was ten tijde van de ramp. De overige vier conclusies hebben wel betrekking op het deel van de lading dat aan boord was op het moment van de ramp. De algemene conclusies staan dan ook nog steeds overeind. En die conclusies zijn verstrekkend.

Conclusies RVI worden geschrapt

Op 17 september 1996 krijgt de RLD het rapport onder ogen en constateert dat de RVI abusievelijk ook de Notoc van het traject New York–Amsterdam in de analyse heeft betrokken. Aan de RVI is vervolgens gevraagd een rapport te leveren dat volstaat met een verwijzing naar de opgestelde

[71] TK, 1995–1996, 22 861, nr. 16.
[72] Rapport RVI, 17 september 1996.
[73] Openbaar verhoor van mevrouw D.E. Raadgers, 18 februari 1999 (verhoor 53).
[74] Idem.

verschillenmatrix. De verstrekkende conclusies van de RVI komen daarmee te vervallen. Zo gebeurt het dat er twee rapporten van de RVI van 17 september 1996 bestaan: een concept-rapport met conclusies èneen eindrapport zonder conclusies.

Op 19 september 1996 informeert de minister de Tweede Kamer over de door Nova geconstateerde verschillen. In een bijlage wordt hiervoor een uitgebreide verklaring gegeven. Voor enkele verschillen moet El Al nadere informatie verschaffen. Conclusie van de minister na het uitgevoerde onderzoek is, dat de documenten de al eerder bekende informatie over de lading bevestigen welke gebruikt is bij het onderzoek naar de oorzaak van de ramp en die eveneens van belang is geweest met het oog op de gezondheidsaspecten. «Wel moet geconstateerd worden dat er in de documentatie nog nader te verklaren verschillen aanwezig zjin, die van administratieve aard lijken te zijn».[75]

Tijdens haar openbaar verhoor op 12 maart 1999 is het rapport van de RVI uitgebreid besproken. Op dat moment is de Commissie nog in de veronderstelling dat er slechts één versie van het RVI-rapport bestaat, de versie inclusief conclusies.

Mevrouw **Augusteijn-Esser**: *Dat is later, ik kijk nu nog even naar wat er naar de Kamer werd verstuurd. Dan komt er een analyse van NOVA en daaruit blijkt dat niet alle documenten zijn verstuurd en dat er verschillen zijn met andere documenten. De Rijksverkeersinspectie maakt daar een rapport van op. Tot welke conclusie komt men volgens u?*
Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: *De Rijksverkeersinspectie? Dan moet ik even kijken. Op 19 september heb ik een brief naar de Tweede Kamer gestuurd met de verklaring en die is volgens mij gebaseerd op het rapport van de Rijksverkeersinspectie.*
Mevrouw **Augusteijn-Esser**: *Dat klopt, u schrijft inderdaad op 19 september: «De verkregen documenten bevestigen de al eerder bekend zijnde informatie over de lading. Wel moet geconstateerd worden dat er in de documentatie nog nader te verklaren verschillen aanwezig zijn die van administratieve aard lijken.»*
Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: *Die hebben wij vervolgens toen naar de Raad voor de Luchtvaart gestuurd en daar is later ook weer een reactie op gekomen.*
Mevrouw **Augusteijn-Esser**: *Ja, maar ik wil graag van u een nadere kwalificatie van die verschillen van administratieve aard, want het rapport hebben wij ook gekregen en ik zie dat blad 1 van de Notocniet klopte, dat er verschillen zijn met de airway bills, de shippers declarations en het cargo manifest, verschillende documenten hebben andere UN-nummers en een airway bill behorende bij het cargo manifest klopt niet, in veel gevallen zijn de shippers declarations niet aanwezig, het aantal zendingen op het cargo manifest correspondeert niet met de zendingen op de airway bill, verschillende documenten kloppen niet wat betreft de gewichten, e.d. Dan denk ik: enige administratieve verschillen?*
Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: *Ja, maar later is dat alles wel weer rechtgezet. U moet zich goed realiseren dat ik er achteraf buitengewoon veel spijt van heb gehad dat ik die blauwe map al op 28 augustus naar de Kamer heb gestuurd. Ik had die beter nog een paar maanden kunnen laten analyseren en vervolgens een juiste map naar de Kamer laten sturen.*
Mevrouw **Augusteijn-Esser**: *U concludeert dus nu met mij dat de Kamer in ieder geval niet de complete, de juiste informatie had waarom zij gevraagd had?*
Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: *Op zich was het de complete map die wij ontvangen hadden. Ik heb de stukken eigenlijk niet genoeg laten screenen op hun juistheid. Daar heb ik spijt van, maar dat betekent ook dat wij er enkele maanden daarna op moesten terugkomen om aan te geven waaraan die verschillen lagen. Dat is natuurlijk ook gebeurd, want wij hebben het uiteraard niet achtergehouden als er iets veranderd moest worden. Maar ook hier geldt weer of je dat nu elke keer per nummer moest aangegeven. Vandaar dat ik zeg dat wij het nog eens goed gingen bekijken en erop terug zouden komen en dat hebben wij ook gedaan.*

[75] TK, 1995–1996, 22 861, nr. 17.

Mevrouw **Augusteijn-Esser**: *Ik constateer toch dat de algemene conclusie van de Rijksverkeersinspectie is, dat het niet mogelijk is «om op basis van de aanwezige bescheiden een sluitend antwoord te geven op de vraag welke gevaarlijke stoffen in welke hoeveelheid daadwerkelijk in het vliegtuig aanwezig zijn geweest.» Dan heeft zij nog een aantal andere conclusies, die ....*
Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: *Maar dat is daarna ook weer opnieuw bekeken, voor zover mijn informatie strekt. Toen is men tot een andere conclusie gekomen.*
Mevrouw **Augusteijn-Esser**: *Ja, maar ik constateer dus een niet geringe opsomming ....*
Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: *Ja, er zaten op dat moment behoorlijk wat slordigheden in en dat erken ik absoluut.*[68]

Op basis van het bovenstaande kunnen de volgende feiten worden vastgesteld:
- De brief van 19 september 1996 aan de Tweede Kamer is, volgens de minister, gebaseerd op het RVI-rapport van 17 september 1996
- De minister is van mening dat zij richting de Kamer een nadere verklaring heeft gegeven van de door de RVI gesignaleerde verschillen
- De minister heeft er spijt van dat zij op 28 augustus 1996 zonder zorgvuldige screening vooraf vrachtdocumenten naar de Kamer heeft gestuurd waarin behoorlijk wat slordigheden zaten.

Resteren twee vragen:
- Op welke versie van het RVI-rapport baseerde de minister van V&W haar constatering dat in de documentatie nog nader te verklaren verschillen zijn, die van administratieve aard lijken te zijn
- Komt de minister richting de Kamer terug op de door de RVI gesignaleerde verschillen?

Hieronder wordt nader ingegaan op deze twee vragen.

Op welke versie van het RVI-rapport baseerde de minister van V&W zich?

Op 24 maart 1999[76] informeert mevrouw Jorritsma de Commissie over het bestaan van twee versies van het RVI-rapport: een versie met conclusies en een versie zonder conclusies.

Tot op dat moment is de Commissie in de veronderstelling dat de twee versies gezamenlijk één rapport vormen. Niet zo verwonderlijk, want de rapporten hebben hetzelfde rapportnummer en datum en er is nergens het woord «concept» te vinden. Bovendien staat in het rapport zonder conclusies de volgende zin: «Voor de bevindingen verwijzen wij naar het rapport en de bijlagen.»

De Commissie is, wat dit misverstand betreft, in goed gezelschap van de commissie Hoekstra en mevrouw Raadgers van de RVI. De commissie Hoekstra geeft op p. 61 en 62 van haar rapport een weergave van de conclusies van de RVI. Deze conclusies zijn afkomstig uit, wat volgens de minister van V&W, de concept-versie van het rapport is. Mevrouw Raadgers van de RVI spreekt tijdens haar openbaar verhoor niet over twee versies van het RVI-rapport en verwijst naar de versie met conclusies.

Mevrouw **Raadgers**: *Het rapport is overgegeven aan de Rijksluchtvaartdienst. Daar staan conclusies in, waarin letterlijk staat: niet alle documenten zijn aanwezig; op basis van deze papieren kunnen wij niet aangeven wat er allemaal aan boord was. Dat rapport hebben wij als zodanig uitgebracht. Voor het overige is ons niet gevraagd om dat nog nader uit te zoeken. Wij kunnen niet op eigen houtje een onderzoek opstarten.*[71]

De Commissie is van oordeel dat het er in feite niet toe doet welke versie de minister heeft gebruikt voor de brief van 19 september 1996 aan de Tweede Kamer. Ook zonder de conclusies in een begeleidend rapport

[76] Brief van mevrouw A. Jorritsma-Lebbink aan de Commissie, 24 maart 1999, ECB 991853.

vormt de verschillenmatrix een duidelijk signaal: de vrachtdocumenten zijn onderling niet consistent. Naar het oordeel van de Commissie een alarmerend signaal.

Geeft de minister een reactie op de RVI-verschillen?

In de bijlage bij de brief van 19 september 1996 aan de Tweede Kamer zegt de minister toe dat zij voor de verklaring van een aantal verschillen nadere informatie moet worden opgevraagd bij El Al.

Luchtvaartpolitie onderzoekt door Nova geconstateerde verschillen

Op 1 oktober 1996 stuurt de RLD het dossier met El-Al vrachtdocumenten zoals dat op 28 augustus 1996 naar de Kamer is gestuurd en de verschillenmatrix van de RVI naar de Luchtvaartpolitie. Onder verwijzing naar de door Nova gesignaleerde verschillen en de bijlage bij de brief van 19 september 1996 verzoekt de RLD de Luchtvaartpolitie om aan El Al de volgende vragen te stellen:

- Wat is de verklaring voor het feit dat er twee verschillende versies bestaan voor de luchtvrachtbrief met airwaybill nummer 114-00222213?
- Wat is de betekenis van de paraaf en datumaanduiding op kopie 2 van de luchtvrachtbrief met airwaybill nummer 114-00222213?
- Wat zijn de redenen voor de verschillen tussen de informatie aangegeven op de luchtvrachtbrief met airwaybill nummer 114-0222213, het cargo manifest en de Notoc, voor wat betreft benoeming van de gevaarlijke stoffen, UN-nummer en aantallen?
- Wat is de verklaring voor het feit dat er twee verschillende versies bestaan voor de luchtvrachtbrief met airwaybill nummer 114-31675921?
- Wat is de verklaring voor het feit dat er twee verschillende versies bestaan voor het cargo manifest NYC-AMS-TLV?[77]

De vragen hebben alleen betrekking op de door Nova gesignaleerde verschillende versies van hetzelfde document. De vragen hebben geen betrekking op de door de RVI geconstateerde verschillen tussen airwaybills, cargo manifest en Notoc.

Op 15 augustus 1997 informeert de minister van V&W de Tweede Kamer over de antwoorden van El Al op de door de Luchtvaartpolitie gestelde vragen naar aanleiding van nog openstaande verschillen zoals die door Nova waren gesignaleerd. Voor het antwoord wordt verwezen naar pagina 35 van bijgevoegde procesverbaal van de Luchtvaartpolitie.

Met betrekking tot vragen 1, 2 en 3 constateert de Luchtvaartpolitie dat op de verschillende versies van de vrachtbrief de aard van de goederen anders wordt omschreven. De zending is vervoerd als vlambare vloeistof van de klasse 3 en staat ook als zodanig vermeld op de Notoc. Alleen staan op de Notoc meer colli en minder liters. Als verklaring geeft de Luchtvaartpolitie aan dat de vervoerde goederen mogelijk pas na aanmelding voor vervoer zijn aangemerkt als gevaarlijke stof. Daardoor moet de zending, conform de wettelijke voorschriften, in kleinere eenheden verpakt worden.

De verschillende versies van de vrachtbrief genoemd in vraag 4 worden verklaard doordat de zending waarmee deze vrachtbrief verbonden is, na aankomst in delen gereed is gemaakt voor verzending naar Tel Aviv. Alleen het eerste deel is ingeladen.

[77] Brief van de heer F.J.P. Heuer, plaatsvervangend directeur-generaal RLD, namens de minister van V&W, kenmerk DGRLD/DB/L96.007065, 1 oktober 1996.

Ten aanzien van vraag 5 constateert de Luchtvaartpolitie de verschillende versies van het cargo manifest alleen in een andere volgorde zijn opgemaakt. Inhoudelijke verschillen worden niet aangetroffen. De LVP kan het verschil in versies alleen verklaren door een ander tijdstip van uitprinten van het manifest.

In het proces verbaal wordt, voorzover geen deel uitmakend van de aangifte van de heer Plettenberg, geen aandacht besteed aan de door de RVI gesignaleerde verschillen tussen airwaybills, cargo manifest en Notoc.

Verklaring verschil conclusies RVI en Luchtvaartpolitie

Zowel RVI als de Luchtvaartpolitie hebben de opdracht te kijken naar de volledigheid en consistentie van de ladingbrieven van de LY 1862. Desondanks komen ze tot verschillende conclusies. Hoe vreemd het ook klinkt: beide conclusies zijn juist. In onderstaand schema is aangegeven hoe door RVI en Luchtvaartpolitie de begrippen volledigheid en consistentie zijn ingevuld en welke antwoorden hierop zijn gegeven.

	RVI	Luchtvaartpolitie
Volledigheid	*Zijn alle airwaybills van de vlucht New York–Amsterdam aanwezig?*	*Zijn alle airwaybills van de lading in de El Al Boeing ten tijde van de ramp aanwezig?*
	Nee, de airwaybills New York–Amsterdam ontbreken	Ja
Consistentie	*Zijn de airwaybills-cargo manifest-Notoc van de vlucht LY 1862 onderling consistent?*	*Zijn de dossiers van de Tweede Kamer RLD-El Al-douane van LY 1862 onderling consistent?*
	Nee, een grote lijst met verschillen (Zie verschillenmatrix 17/9/96)	Ja

De Commissie Hoekstra onderzoekt de verschillen in conclusies

Ook de commissie Hoekstra constateert in het voorjaar van 1998, de op het eerste gezicht, sterk uiteenlopende conclusies van de RVI en de Luchtvaartpolitie. De commissie Hoekstra vraagt aan de RVI en de Luchtvaartpolitie om een verklaring voor deze verschillen. Op 25 mei 1998 voeren RVI en Luchtvaartpolitie hierover overleg. In een brief aan het secretariaat van de commissie Hoekstra geeft mevrouw Raadgers, hoofd van de afdeling Luchthavens van de Rijksverkeersinspectie antwoord op de vraag van de commissie Hoekstra. Mevrouw Raadgers schrijft over de volledigheid van de airwaybills het volgende: «Dit verschil is te verklaren vanuit de gedachte dat de ontbrekende documenten behoren bij de vracht die met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid in Amsterdam uitgeladen is. (...) De zendingen waarvan geen documenten aanwezig zijn, zoals aangegeven in bovengenoemde matrix, zijn door de RVI en Luchtvaartpolitie op maandag 25 mei 1998 nagekeken. Allen hadden op nadere gegevens de aanduiding «AMS», welke staat voor bestemming Amsterdam.» Tot slot concludeert mevrouw Raadgers: «De uitkomsten van het onderzoek van zowel de RVI als de Luchtvaartpolitie zijn juist, maar worden gedaan vanuit een verschillende perspectief.» Op de door de RVI gesignaleerde inconsistenties tussen airwaybills, cargo manifest en Notoc wordt niet ingegaan.

De brief van mevrouw Raadgers wordt vrijwel integraal overgenomen in het rapport van de commissie Hoekstra.

4.5.2 Strafrechtelijk onderzoek naar de lading

Op 9 mei 1996 is er een uitzending van Nova over de ramp. Daarin komt aan het woord de heer Plettenberg. Hij spreekt in de uitzending over een ordner die hij had ingezien bij El Al, waarin hij onregelmatigheden had aangetroffen. In het Kamerdebat op 14 mei 1996 worden door Kamerlid Van Gijzel daarover vragen gesteld aan minister van V&W. De minister geeft in dat debat aan dat de heer Plettenberg zich had moeten melden bij de RvdL. In het debat zegt de minister dat ze er «verdomd weinig» voor een nader onderzoek naar de lading, omdat ze geen reden heeft om aan te nemen dat er gemalverseerd is door El Al. Ze zegt wel toe de minister van Justitie te zullen vragen om de heer Plettenberg te horen en spoort de heer Plettenberg aan om aangifte te doen.

Aangifte van valsheid in geschrifte gepleegd door El Al

Op 25 juli 1996 doet de heer Plettenberg aangifte bij de politie Amsterdam-Amstelland van verduistering en valsheid in geschrifte, gepleegd door El Al voor wat betreft de vrachtdocumenten van het verongelukte vliegtuig. Omdat de politie van Amsterdam niet over de benodigde kennis beschikt, wordt de aangifte op 21 augustus 1996 overgedragen aan de Luchtvaartpolitie op Schiphol.

Onderzoek op basis van de aangifte van Plettenberg

Door de luchtvaartofficier van het Haarlemse parket, de heer Van de Rivière, wordt vervolgens opdracht gegeven om onderzoek uit te voeren naar de vrachtdocumenten. Op 10 en 11 september 1996 wordt de heer Plettenberg uitvoerig gehoord door de Luchtvaartpolitie. Doel van de aangifte was het achterhalen van de waarheid over de correctheid en authenticiteit van de vrachtdocumenten van de ongevalsvlucht. De heer Plettenberg had in de diverse dossiers bij de RvdL en de Tweede Kamer onjuistheden opgemerkt en hij had ernstige twijfel over de gewichten. Het onderzoek wordt afgesloten op 25 november 1996. Op 30 juli 1997 bericht de luchtvaartofficier per brief de heer Plettenberg over de bevindingen van het onderzoek. De conclusie luidt dat nergens blijkt dat stukken zijn vervalst of achtergehouden of dat op een andere wijze zou zijn gesjoemeld met de papieren. Er is niets gebleken van een strafbare feiten.

In het onderzoek van de Luchtvaartpolitie wordt niet in detail onderzocht waaruit de lading van het vliegtuig bestond. Uit de brief aan de heer Plettenberg blijkt dat de luchtvaartofficier het niet nodig vond om een oordeel te krijgen over de door de heer Plettenberg geuite beschuldigingen. De luchtvaartofficier acht het bovendien niet erg aannemelijk dat een gedetailleerd onderzoek mogelijk zou zijn, omdat ervaring met onderzoek naar house airwaybills leert dat de praktische complicaties daarvan zeer groot zijn. Ook geeft de luchtvaartofficier aan dat zelfs als gebleken zou zijn van strafbare feiten, vervolging niet haalbaar lijkt omdat het Nederlandse recht niet toepasbaar is.

De minister wordt door het College van procureurs-generaal over de uitkomsten ingelicht en verzocht om de brief aan de heer Plettenberg door te geleiden naar de minister van V&W.

Nieuwe vragen

Ondanks de conclusie van het OM dat niet sprake is van een strafbaar feit, blijven er vragen bestaan. In een televisie uitzending van Nova op 4 oktober 1997 komen Duitse ex-medewerkers van El Al aan het woord die spreken over een dubbele boekhouding van de luchtvaartmaatschappij op

de luchthaven Keulen-Bonn. Op 7 oktober 1997 worden daarover in een interpellatiedebat door Kamerlid Van Gijzel vragen gesteld aan minister van V&W. De minister geeft aan dat zij het buitengewoon onbevredigend vindt dat er nog altijd zoveel vragen naar aanleiding van de ramp onbeantwoord zijn, dat door de ECD nooit een volledige set vrachtpapieren (inclusief house airwaybills) is opgevraagd, dat het reeds verricht onderzoek naar de lading geen schoonheidsprijs verdient en dat het er naar uiziet dat alleen het vermoeden van een strafbaar feit verdere actie mogelijk maakt. De dag na het debat vraagt de minister van V&W aan haar collega van Justitie, mevrouw Sorgdrager, om de mogelijkheden te onderzoeken om het strafrechtelijk onderzoek naar aanleiding van de aangifte van de heer Plettenberg te heropenen.

Onderzoek naar heropening van het strafrechtelijk onderzoek

Het onderzoek naar de mogelijkheden het strafrechtelijk onderzoek te heropenen start op 17 oktober 1997. Op 23 april 1998 dringt de secretaris-generaal van het ministerie van Justitie aan op spoed. Op 17 juni 1998 rond de luchtvaartofficier zijn onderzoek af. Hij komt in een nota tot de conclusie dat verder onderzoek naar de lading via het horen van getuigen niet zinvol is. Hij acht het praktisch uitgesloten dat vrachtdocumenten in Nederland zijn vervalst, dat dit kan zijn gebeurd in de Verenigde Staten maar dat het dan buiten het bereik van het Nederlandse recht valt en dat de verklaringen van Duitse El Al-medewerkers niet kan worden getoetst omdat Nova de namen niet wil verstrekken. Deze beweringen zijn door de Nederlandse overheid onderzocht en hieruit blijkt dat deze op onwaarheid berusten.

Naast het vaststellen van valsheid in geschrifte via getuigenverklaringen, is ook een andere methode denkbaar, namelijk een diepgravender onderzoek naar de lading: house aitway bills kunnen worden verzameld, per onderdeel van de lading zou informatie kunnen worden ingewonnen bij expediteurs of opdrachtgevers en gegevens kunnen worden verkregen via de verzekeraar. De heren Houtman, Moes en Van der Lugt verklaren dat in het openbaar verhoor eveneens. De heer Houtman van de Luchtvaartpolitie heeft gezegd: «geef mij een budget en reismogelijkheden, dan zoek ik het uit».

In zijn nota noemt de luchtvaartofficier een diepgravender onderzoek naar de ladingspapieren een «fishing expedition». Hij ziet praktische problemen bij het uitvoeren van zo'n onderzoek. Hij betwijfelt of de papieren nog wel bestaan, of ze wel te vinden zijn, en als ze te vinden zijn, of ze wel zekerheid bieden. Ook geeft hij aan dat het onderzoek veel tijd zal kosten (duizenden manuren, het onderzoek in 1996 kostte al 400 uur). Bovendien zal een rechtshulpverzoek zal nodig zijn, maar dat kan bij een «fishing expedition» niet verkregen worden. Oud-minister Sorgdrager beaamt dit in het openbare verhoor. De luchtvaartofficier meldt dat de minister van V&W betere kansen lijkt te hebben om de stukken te verkrijgen.

Heropening van het strafrechtelijk onderzoek in de Tweede Kamer

De minister van Justitie ontvangt de nota van de luchtvaartofficier via het College van procureurs-generaal. Minister Sorgdrager bericht de Tweede Kamer op 23 juni 1998 over de bevindingen van de luchtvaartofficier. Daarin schrijft ze dat er volgens het OM in redelijkheid geen sprake is van een strafbaar feit. De minister deelt de conclusie van het College van procureurs-generaal dat heropening van het strafrechtelijk onderzoek niet zinvol is. Het verkrijgen van meer inzicht in de precieze samenstelling van de lading van het neergestorte vliegtuig kan volgens de minister niet

langs de lijn van strafbare feiten worden bereikt. Die conclusie is overigens niet dezelfde conclusie als die van de luchtvaartofficier. Deze acht een diepgravend onderzoek niet haalbaar (te moeilijk, te onzeker, te arbeidsintensief). Nergens meldt hij dat diepgravend onderzoek met het srafrecht onverenigbaar is.

Een beperkt strafrechtelijke optiek

In het openbare verhoor reageert oud-minister Sorgdrager op de opmerking van de heer Houtman om het verder uit te zoeken. Zulk onderzoek is niet verricht.

> *Mevrouw* **Oedayraj Singh Varma**: *(...) Weet u waarom hij die reismogelijkheden en dat budget niet heeft gekregen om uit te zoeken wat er aan de hand is?*
> *Mevrouw* **Sorgdrager**: *Nee. Ik weet ook niet waarom hij dat zo verklaart. Als een officier van justitie op een gegeven moment de hele zaak bekeken heeft – dat is uiteindelijk toch degene die de leiding heeft over het onderzoek en daar in eerste instantie verantwoordelijk voor is – en dat niet ziet, dan ben ik niet iemand die dat nog eens een keer gaat overdoen en daar nog iets anders van gaat vinden. Zo is ook de functie van de minister van Justitie niet.*
> *Mevrouw* **Oedayraj Singh Varma**: *De officier zegt dat hij niet verder kan. Andere mensen zeggen ook dat die weg niet verder kon worden gevolgd, maar dat er wel andere mogelijkheden waren om alles boven water te krijgen. Dat gaat om drie mensen. Zij noemen verschillende methodes. Eén van die methodes was: geef mij een budget en reismogelijkheden. Wat hij bedoelde, was: ik ga naar Amerika, ik ga langs al die wegen die er zijn en ik zoek het helemaal uit. Dat is niet doorgegaan.*
> *Mevrouw* **Sorgdrager**: *Nee, dat kan zijn. Maar het is ook geen strafrechtelijk onderzoek wat hij dan bedoelt. Als je iemand een reisbudget geeft en hij gaat in Amerika allerlei instanties af, dan doet hij dat niet met strafvorderlijke middelen. Dan is het ook niet iets van Justitie.*[78]

De opmerking van de luchtvaartofficier dat het ministerie van V&W betere kansen lijkt te hebben als het om het achterhalen van de ladingdocumenten gaat dan justitie, komt ook in het openbaar verhoor aan de orde. Een overleg daarover tussen beide ministers blijkt niet te hebben plaatsgehad: Ook met de minister van VWS is niet gesproken:

> *Mevrouw* **Oedayraj Singh Varma**: *U heeft er ook niet met een collega die er wel over zou kunnen gaan, bijvoorbeeld de minister van Economische Zaken via de ECD of de minister van V&W, overleg over gehad: het kan niet via het strafrecht, maar er zijn andere mogelijkheden; hoe pakken wij dat aan?*
> *Mevrouw* **Sorgdrager**: *Nee, ik heb daar geen overleg over gehad. Men wist natuurlijk wel dat er, strafrechtelijk gezien, geen mogelijkheden meer waren. Als was gevraagd om een reisbudget, hadden ze dat ook niet van Justitie gekregen.*
> *(...)*
> *Mevrouw* **Oedayraj Singh Varma**: *Bij uw ministerie speelde de zoektocht naar papieren, maar er zaten ook andere ministers met die papieren in hun maag. De minister van V&W zat met die papieren in haar maag. De Kamer constateert keer op keer problemen met die papieren. Bovendien zat de minister van Volksgezondheid ook met die papieren in haar maag, vanwege de commotie over de gezondheidsklachten. Was er dan geen aanleiding, als die twee andere ministers niet met u erover gepraat hebben, dat u met die twee andere ministers om de tafel bent gaan zitten of het initiatief hebt genomen: laten we nu eens een keer met z'n drieën – we zitten alle drie met die papieren – kijken wat we gezamenlijk kunnen doen? Was dat geen aanleiding voor u?*
> *Mevrouw Sorgdrager: Nu, dat was het niet. U kunt nu zich afvragen waarom het geen aanleiding was geweest, maar ik vond steeds dat niet de minister van Justitie hier degene was die het voortouw moest nemen. Ik heb alles gedaan op het gebied van het strafrecht wat in mijn vermogen lag. Dat heb ik ook willen doen. Ik heb zelfs nog meer gedaan dan dat, maar op een gegeven moment loopt het strafrecht dood. Dat weet men ook. Ik denk ook dat als je komt met een andere benadering, het zelfs misschien wel kansrijker was*

[78] Openbaar verhoor van mevrouw W. Sorgdrager, 12 maart 1999 (verhoor 87).

geweest om die papieren boven tafel te krijgen. Het hangt er een beetje van af waar ze uiteindelijk gevonden worden. Als het bij autoriteiten ligt, heb je weer een andere invalshoek dan wanneer het bij een verlader ligt of hoe dan ook. Dat maakt natuurlijk wel verschil.

Mevrouw **Oedayraj Singh Varma**: *U heeft vanuit het strafrecht uitgelegd dat u die weg niet zag, maar wat ik probeer aan te geven, is die hele commotie, die hele 6,5 jaar: de kranten schrijven erover, de mensen schrijven brieven naar de Kamer, de Kamer blijft iedere keer praten over die papieren, er zijn nog meer ministeries die daarmee te maken hebben – en toch komt er vanuit het kabinet geen gezamenlijk initiatief. Heeft dat te maken met de verkokering, met ieder op z'n stekje, in de zin van: het is niet mijn verantwoordelijkheid?*

Mevrouw **Sorgdrager**: *Nu, onbewust misschien; dat zou kunnen. Bij mij speelt dat niet, maar ik heb natuurlijk wel gezegd: ik kom niet verder met het strafrecht. Ik heb natuurlijk toch altijd – dat heb ik al eerder gezegd – een beetje op de achterhand gezeten in deze zaak.*[73]

4.5.3 Onderzoek van de Economische Controledienst

Naar aanleiding van een gevonden snipper van een house airwaybill doet het BVO in oktober 1993 het verzoek aan de ECD om een onderzoek in te stellen naar de zending militaire goederen. Aangezien het hier om een transitlading ging was de ECD alleen informeel in staat nadere informatie in te winnen wat lukte via de US Customs. Conclusie van de zoektocht was, dat de vervoerde goederen niet in strijd met de Amerikaanse wetgeving geexporteerd waren. De ECD is verrast door de hoeveelheid informatie die de zoektocht oplevert, maar toch niet volledig in staat te beoordelen wat de militaire lading bevatte door de summiere aanduidingen in de vrachtpapieren. Daardoor aangespoord doet zij het voorstel nader onderzoek te verrichten naar de vrachtpapieren. Van dit aanbod wordt door het BVO geen gebruik gemaakt. Het BVO vindt een nader onderzoek niet noodzakelijk, omdat geen sprake was van een strafbaar feit.

In mei 1996 komt het tot een herhaald verzoek tot onderzoek door de ECD. De RLD vraagt aan de ECD of zij bereid is alsnog tot een onderzoek via US Customs om de ontbrekende vrachtdocumentatie op te vragen. Tevens vraagt de RLD of de ECD bereid is een verklaring af te geven waaruit blijkt dat wat op de vrachtbrieven staat malversatie wel of niet uitsluit.
Op de eerste vraag geeft de ECD een direct positief antwoord, maar deze zoekslag leidt pas in 1998 tot een actief zoeken. Voor de tweede vraag wil de ECD een formeel verzoek van de minister; dat schriftelijk verzoek is er nooit gekomen. Volgens de RLD is de ECD niet bereid het onderzoek te doen in verband met de reeds gestarte diplomatieke lijn. Beide vragen leiden niet tot actie.

In juni 1998 leidt het overleg met El Al alsnog tot detailinformatie over 14 ton lading. De levering van de vrachtpapieren valt samen met de publicatie van het rapport van de commissie Hoekstra. Van de zijde van El Al wordt daarop meegedeeld, dat zij niet verwachten, dat nog meer vrachtpapieren over de resterende 20 ton lading te voorschijn zullen komen. Deze mededeling leidt in juni 1998 tot een herhaald verzoek aan de ECD om een onderzoek te doen naar de onderliggende house airwaybills. Door de ECD zijn daarop vier voorstellen gedaan tot nader onderzoek. Een daarvan, het verzekeringstraject, wordt door de eerder in het leven geroepen stuurgroep onder leiding van de secretaris-generaal van V&W afgewezen. Het verzekeringstraject gaat uit van de veronderstelling dat verzenders of ontvangers van lading die door de crash gedupeerd zijn, hun claims bij verzekeringsmaatschappijen zullen neerleggen. Op basis van het onderzoek van de ECD kan zo nadere informatie over de lading verkregen worden. De stuurgroep motiveert

haar besluit met een verwijzing naar de aanstaande enquêtecommissie uit de Tweede Kamer: de stuurgroep wil de enquêtecommissie niet voor de voeten lopen.

4.5.4 Conclusies zoektocht van de overheid

- De Commissie signaleert op basis van bovenstaande feiten dat de minister van V&W de Tweede Kamer niet heeft geïnformeerd over de door de RVI gesignaleerde verschillen tussen de informatie op de airwaybills, het Cargo manifest en de Notoc. De Commissie is van mening dat dit wel had moeten gebeuren.
- Op 17 september 1996 is de RLD op de hoogte van de alarmerende conclusies van de RVI. Op 19 september 1997 schrijft de minister de Kamer dat er in de documenten verschillen zitten «die van administratieve aard lijken te zijn.» Naar de mening van de Commissie is dit onjuist.
- De Commissie constateert dat de minister van Justitie slechts vanuit een strafrechtelijke optiek naar het ladingdossier heeft gekeken, waar naar het oordeel van de Commissie een bredere kijk mogelijk en wenselijk was geweest.
- De Commisie is van oordeel dat er een overleg tussen diverse bewindspersonen had moeten zijn over een gecoördineerd onderzoek naar de lading, waarbij ook de inzet van andere middelen had kunnen worden betrokken.
- Het aanbod van de ECD tot nader onderzoek in 1993 wordt door de RLD afgewezen op grond van de dan bestaande sterk strafrechtelijke benadering van het ladingsprobleem. De Commissie signaleert dat het punt van de lading vooral werd benaderd vanuit de invalshoek van het zoeken naar de oorzaak van de crash. De Commissie is van mening dat dit, achteraf beschouwd, een gemiste kans is.
- Het verzoek van de RLD aan de ECD in 1996 tot nader onderzoek naar de vrachtpapieren stuit naar het oordeel van de Commissie op een weinig actieve houding van de RLD en ECD om meer duidelijkheid te krijgen in de vraag waaruit de lading bestaan heeft, temeer daar in die periode de relatie tussen de lading en de gevolgen voor de volksgezondheid steeds meer gelegd wordt. De Commissie is van mening dat beide partijen het belang van snel onderzoek onvoldoende onder ogen hebben gezien.
- De afwijzing door de stuurgroep onder leiding van de secretaris-generaal van V&W van het verzekeringstraject voor nader onderzoek met een verwijzing naar de komende enquêtecommissie van de Tweede Kamer beschouwt de Commissie in de toenmalige fase van de groeiende maatschappelijke aandacht voor de Bijlmerramp en de daaruit voortvloeiende gevolgen als een te formeel standpunt. De Commissie waardeert de intentie van de stuurgroep, maar had een nader overleg over de mogelijkheden tot nader onderzoek op dat moment beter op zijn plaats gevonden.

4.6 Zoektocht van de Commissie

In deze paragraaf legt de Commissie verantwoording af over de wijze waarop haar zoektocht naar de resterende informatie over de lading van de AXG is verlopen. Het verhaal begint bij het onderzoek van de Commissie Informatiestroom Luchtvrachtdocumentatie (commissie Hoekstra) die medio 1998 haar onderzoek naar de ladinginformatie uitvoerde. De opdracht voor de Commissie verwijst onder meer naar de vragen die resteerden na het rapport van de commissie Hoekstra. Eén van de vragen betrof het resterende gedeelte van de ladingdocumentatie, de zogenoemde «20 ton». Het vinden van detailinformatie over deze 20 ton lading heeft de volle aandacht van de Commissie gekregen.

4.6.1 Commissie Hoekstra

De commissie Hoekstra is door de minister van V&W op 16 februari 1998 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». Deze commissie rapporteert op 15 juli 1998[79] en geeft daarin aan dat zij niet zelf additionele informatie heeft ingewonnen over de samenstelling, maar gebruik heeft gemaakt van de informatie die door de onderzoekinstanties ter beschikking was gesteld. De commissie Hoekstra wil geen uitspraak doen over de juistheid van de beschikbare informatie. Van de ladingdocumentatie van de AXG is, op het moment van publicatie van het rapport van de commissie, bekend wat in het vliegtuig geladen is. Uitzondering hierop vormt 34 ton lading verdeeld over 7 master airwaybills. Deze 34 ton betreffen voornamelijk consolidatiezendingen waarvan alleen de algemene ladingaanduiding van de master airwaybill bekend is. Om beter inzicht in de aard van de lading te krijgen is een zoektocht naar de house airwaybills gestart.

4.6.2 Ladinginformatie over 14 ton

Op het moment dat de commissie Hoekstra publiceert, overhandigt El Al na herhaaldelijk aandringen alsnog detailinformatie over 14 ton lading via haar advocaat in Nederland aan het ministerie van V&W, zo schrijft de minister van V&W aan de Kamer in haar brief van 9 september 1998.[80]
El Al laat bij die gelegenheid weten dat alle informatie waarover zij de beschikking heeft, in handen van de Nederlandse overheid zijn gesteld. De minister schrijft verder: «Derhalve zijn met uitzondering van 20 ton op dit moment documenten beschikbaar over wat het vliegtuig in detail aan vracht heeft vervoerd. Zoals is aangegeven is de Economische Controledienst nog doende om in het buitenland na te gaan of ook over het ontbrekende resterende deel detailinformatie is te verkrijgen.» De minister haalt de conclusies van de RvdL aan, dat deze geen verband aanwezig acht tussen de lading van het vliegtuig en de toedracht van het ongeval. Zij haalt de rapportages van DGM en van de RVI aan, die stellen dat het risico van de lading gevaarlijke stoffen voor de gezondheid, gelet op de aard en de hoeveelheid, in verhouding tot aanwezige hoeveelheid brandstof verwaarloosbaar geacht kan worden.
Hoewel de minister geen relatie ziet en het risico van de lading verwaarloosbaar acht, krijgt de Commissie de opdracht volledig uit te zoeken wat in het vliegtuig aan lading gezeten heeft en maximale inspanning te verrichten om de detailinformatie over de resterende 20 ton lading boven water te krijgen. De Commissie is ervan overtuigd dat alle informatie over de lading haar onder ogen dient te komen om vast te kunnen stellen of er een relatie bestaat tussen de gezondheidsklachten van omwonenden en hulpverleners en de lading aan boord van de AXG. Om alle aanvullende informatie te krijgen heeft de Commissie twee wegen bewandeld: via de Amerikaanse overheid met hulp van de ECD, onderdeel van het ministerie van Economische Zaken, en via de Israëlische overheid en El Al.

4.6.3 Amerikaanse overheid en ECD

In de zomer van 1998 zet de ECD haar zoektocht op verzoek van de RLD naar de ladingsinformatie voort. Aan Israëlische zijde is, naar hun eigen zeggen, na de overdracht van documentatie over de 14 ton geen verdere informatie meer voorhanden. De ECD zoekt daarom, na haar goede ervaringen met US Customs in 1992, via de Amerikaanse lijn verder. De ECD legt tijdens een kennismakingsbijeenkomst op 15 december 1998 tussen de vertegenwoordigers van de ECD, de heren Stalenhoef en Moes, en de Commissie uit dat US Customs, vanwege het verstrijken van de

[79] Rapport commissie Hoekstra, p. 5 en 6.
[80] TK, 1998–1999, 22 861 nr. 36.

bewaartermijn van vijf jaar, niet meer over de schriftelijke documentatie beschikt. US Customs doorzoekt daarom de computerbestanden die uit die tijd dateren, op zoek naar house airwaybillnummers die nodig zijn om het traject terug via de shippers te vinden. Het zoekpad via de Federal Aviation Autority en de National Transport Safety Board levert niets op.

De Commissie besluit begin januari 1999 dat het onderzoek via de Amerikaanse overheid versneld moet worden. Het definitieve antwoord op de vraag wat er nu precies in de lading en met name in de 20 ton gezeten heeft, dient in het eindrapport van de Commissie beantwoord te worden. De Commissie vraagt de minister van Ecocomische Zaken op 6 januari dringend alles in het werk te stellen om de ladingdocumentatie op te sporen en doet de suggestie extra menskracht aan Customs ter beschikking te stellen.

Op 14 januari 1999 brengt de Commissie een bezoek aan de Amerikaanse ambassade in Den Haag. Zij wordt ontvangen door de ambassadeur, mevrouw Schneider, die een brief met vragen voor Amerikaanse instanties van de commissie overhandigd krijgt. Mevrouw Schneider zegt geen grote verwachtingen te hebben van de resultaten vanwege de lange tijd die verstreken is. De Commissie voorziet de ambassadeur in de weken daarna van informatie en nadere vragen over de lading.
De ambassadeur laat in een brief aan de Commissie weten welke onderzoekstappen de Amerikaanse overheid onderneemt, maar dat tot dan toe geen resultaat geboekt is.

De Commissie dringt op 1 februari 1999 bij de ECD er op aan om in haar onderzoek ook het verzekeringstraject af te lopen. De ECD heeft in de opdrachtverlening door de RLD van oktober 1998 voorgesteld om naast drie andere mogelijkheden het verzekeringstraject (Lloyds in Londen) te bewandelen. De ECD gaat ervan uit dat de eigenaren van de gecrashte lading hun claims bij de verzekeringsmaatschappij neergelegd hebben. De RLD wijst op 30 oktober 1998 dit gedeelte van het voorgestelde onderzoek af:

> *De* **voorzitter**: *Op ambtelijk niveau is de afweging gemaakt om het verzekeringstraject niet te volgen.*
> *Mevrouw* **Netelenbos**: *Dat klopt.*
> *De* **voorzitter**: *De ECD heeft geen toestemming van de RLD nodig om onderzoek te doen.*
> *Mevrouw* **Netelenbos**: *Ja, dat is absoluut zo.*
> *De* **voorzitter**: *De toezeggingen in de brief van 9 september zijn gecontinueerd. Daarna is er pas op de plaats gemaakt vanwege de enquête.*[81]

De ECD accepteert het verzoek van de Commissie om het verzekeringstraject in het onderzoek te betrekken en legt contact met de Lloyds verzekeringsmaatschappij in Londen. Dit onderzoekstraject loopt echter dood op het probleem dat Lloyds weliswaar verzekeringsinstantie is voor de lading, maar niet de enige. Allerlei andere verzekeringsmaatschappijen zouden eveneens gezochte detailinformatie moeten hebben, waarnaar de Commissie op zoek is. De Commissie besluit dit traject, vanwege de tijd die het onderzoek naar verwachting zal gaan kosten, niet te gebruiken en eerst de mogelijkheden te benutten die US Customs biedt. Bovendien is op dat moment bij de ECD al bekend dat voor de 20 tons master airwaybill er maar één expediteur is en wie dat is. Dit traject lijkt vooralsnog het snelste.

De rechercheurs Moes en Van der Lugt van de ECD gaan mede op aandringen van de Commissie op donderdag 25 februari 1999 naar New York. De Commissie besluit om zelf op dat moment niet te gaan, omdat zij ervan uitgaat dat de expertise van de ECD voldoende waarborg is voor

[81] Openbaar verhoor van mevrouw T. Netelenbos, 12 maart 1999 (verhoor 90).

succes. Als later mocht blijken dat formele blokkades opgeworpen worden, wil de Commissie met meer politieke druk proberen een doorbraak te forceren. Met de opdracht om bij het bedrijf Satin Air Freight in New York, de expediteur van de 20 ton in de Verenigde Staten, de administratie te bekijken op gegevens over de gezochte lading, gaan de rechercheurs op reis. Aanvankelijk blijkt Satin niet erg bereidwillig. Het gesprek verloopt voor de ECD-vertegenwoordigers via hun advocaat, de heer Curran en de advocaat van Satin, de heer Faller, met de vertegenwoordiger van Satin, mevrouw Mancke. Rechtstreekse vragen blijken niet mogelijk, zelfs niet de meest elementaire. Elke poging daartoe wordt onmiddellijk en onverbiddelijk terugverwezen naar de advocaat. Kopieën van de vrachtbrieven mogen niet gemaakt worden. Wel krijgen de rechercheurs van de ECD inzage in een doos met vrachtpapieren, nadat de directeur van Satin, de heer Johnson, daarvoor toestemming verleent.
Er is intensief telefonisch verkeer tussen de Commissie en de heren Moes en Van der Lugt en ook is er contact met de Nederlandse ambassadeur in Washington, de heer Vos. Aan hem is gevraagd het verzoek tot het overhandigen van de house airwaybills kracht bij te zetten en om alternatieven te bedenken op momenten dat de gekozen strategie op weerstand stuit.
Op vrijdag 26 februari 1999 krijgen de heren Moes en Van der Lugt inzage. Zij treffen in de doos een doorslag van de 20 tons master airwaybill aan en een kopie van het cargo manifest met vermelding van alle house airwaybillnummers, de gewichten en de goederenomschrijving. Bovendien treffen zij in de doos aan 186 house airwaybills met onderliggende facturen, shippers export declarations en correspondentie over claims rond de gecrashte lading. Verder vinden zij tien master airwaybills en één house airwaybill, waarvan de zending gevaarlijke stoffen bevat.
Zij rapporteren op 26 februari 1999 tussentijds aan de Commissie wat zij aantreffen en vernemen: van de lading die op het (break down) cargo manifest vermeld staat, is een gedeelte verscheept. Ongeveer 18,5 ton zou wel verscheept zijn met de AXG. Zij vernemen van mevrouw Mancke dat El Al in het verleden al twee maal kopieën opgevraagd heeft van de house airwaybills, éénmaal kort na de ramp en éénmaal later.
Na terugkomst van de ECD blijkt het air cargo manifest overeen te stemmen met de lijst die de heer A. Yarkoni, hoofd van de Israëlische Civil Aviation Administration, op 17 februari aan de Commissie overhandigd heeft, maar beter leesbaar. Ook de aantekeningen op de lijst blijken identiek. De 10 masters blijken later ook in bezit van de Commissie. Zij waren al eerder in 1998 overhandigd aan de Tweede Kamer.
Het manifest blijkt voorzien van «vinkjes» die naar de verklaring van mevrouw Mancke betekenen, dat deze met de vlucht van de LY 1862 op 4 oktober 1992 zijn verscheept. Het gaat om 189 house bills. Drie daarvan zijn niet in de doos aanwezig maar zijn wel verscheept. Achter 100 billnummers staan geen «vinkjes» en zijn niet verscheept. Deze zouden in een latere zending verscheept zijn.
De reden hiervoor is, aldus de vertegenwoordigers van El Al New York, de heren Mayer, Kilstein, Sands en Smith, dat het hier de zaterdagnachtvlucht, de kroonvlucht, van El Al betreft en dat daarom het aanbod aan vracht te omvangrijk voor het vliegtuig is. Een deel van de vracht, drie pallets, zou daarom later verscheept zijn. Zij kunnen het zich echter niet meer letterlijk herinneren, maar achten dit scenario erg waarschijnlijk. Wel kunnen zij zich herinneren dat ongeveer twee uur na de crash de aanwezige flightfolder van de vlucht in veelvoud is gekopieerd. Dit houdt in dat kopieën van de loadsheet, de Notoc, de master airwaybills, de manifesten en dergelijke nog diezelfde dag in ieder geval in enkelvoud naar El Al Amsterdam verzonden zijn en in drie- of viervoud naar Tel Aviv. Ook enkele jaren later zouden de kopieën nogmaals aan El Al overhandigd zijn.

Het gesprek van de ECD met El Al New York komt tot stand door bemiddeling van de advocaat van El Al, de heer Polak.

Op 5 maart 1999 dringt Mayer (algemeen directeur van El Al voor Noord- en Centraal-Amerika), zoals hij aan de ECD heeft toegezegd, er bij Satins directeur Vena op aan de ECD rechercheurs kopieën van de house airwaybills te geven. De heer Mayer wijst op de onrust die in Nederland bestaat over de crash en de gevolgen ervan.

Op diezelfde dag legt de ECD Den Haag aan de advocaat van El Al de vraag voor of hij kan bevestigen, dat El Al al eerder kopieën van de house airwaybills van de lading van 20 ton van Satin heeft ontvangen. In zijn brief van 12 maart ontkent Polak dit met klem. Hij verwijst naar de twee schriftelijke en één mondelinge verzoek die El Al vanaf oktober 1997 op aandringen van de RLD aan Satin had gedaan om meer documentatie te krijgen. Satin zou toen een klein aantal house airwaybills verstuurd hebben.

Op vrijdag 26 maart 1999 om 11.55 uur overhandigt de heer Moes de kopieën van de house airwaybills, die per vliegtuig vanuit New York naar Nederland verstuurd zijn, aan de Commissie. Voor de inhoud van de lading van 20 ton wordt verwezen naar de kopieën die bij de Tweede Kamer ter inzage zijn gelegd. Deze house airwaybills zijn daarnaast op de website van de Tweede Kamer van het Internet gezet.

4.6.4 El Al en de Israëlische autoriteiten

De Commissie heeft er herhaaldelijk bij de vliegmaatschappij El Al, een maatschappij waarvan de aandelen voor 100% in handen van de Israëlische overheid zijn, en de Israëlische autoriteiten op aangedrongen hun medewerking te verlenen op de zoektocht naar de detailinformatie over de resterende 20 ton lading. De Israëlische overheid van haar kant heeft herhaaldelijk benadrukt volledige medewerking te zullen verlenen aan de werkzaamheden van de Commissie. De contacten tussen Commissie en de Israëlische instanties hebben er als volgt uitgezien.

Op 7 december 1998 vindt op de Israëlische ambassade in Den Haag het kennismakingsgesprek plaats tussen de ambassadeur Gal en de Commissie. Terwijl de ambassadeur zijn volledige medewerking aanbiedt, geeft hij op het eind van het gesprek aan dat El Al bij nog meer ongunstige berichtgeving zou kunnen besluiten Schiphol in te ruilen voor een ander Europees vliegveld. De ambassadeur wil graag als intermediair fungeren voor het onderzoek en de contacten in Israël. Hij vraagt de Commissie schriftelijk vragen in te leveren.
In een brief eind december 1998[82] stelt de Commissie de eerste vragen over de militaire lading en de aanpak van de Israëliërs tot nu toe om de ladingdocumentatie op het spoor te komen, het doen en laten van de Israëlische overheid of El Al op de avond van de ramp en over de bereidheid van Israël om voor de Commissie te komen getuigen.

Op 10 januari 1999 antwoordt de president van El Al, de heer Feldschuh, op gedetailleerde vragen van de Commissie. Over de vracht zegt de vliegmaatschappij dat alle beschikbare informatie al aan de Nederlandse autoriteiten ter beschikking is gesteld en dat er geen verdere informatie meer voorhanden is.

Op verzoek van de Commissie overhandigt El Al Amsterdam op 18 januari 1999 een rapportje van 6 oktober 1992 van El Al-cargo, waarin alle beschikbare vrachtdocumentatie van de AXG in orde bevonden werd. Het gaat alleen om de operationele papieren. Tevens wordt een kopie van het

[82] Brief van de Commissie aan de heer Y. Gal, ambassadeur Israël, 23 december 1998, ECB 98196.

cargo manifest voor de transit lading New York–Tel Aviv van 4 oktober 1992 bijgesloten.

Op 21 januari 1999 komt ambassadeur Gal met de ambassadesecretaris Boker bij de Commissie op bezoek. Hij overhandigt een lijvige map met vrachtdocumentatie en een antwoordbrief op de schriftelijke vragen. De map bevat, zo blijkt na bestudering, alleen bekende informatie. Ook de militaire gegevens waren reeds in de dossiers van de RLD bekend en aan de Tweede Kamer overhandigd. Het gaat om lijsten waarin met name het begrip «spare part» voorkomt, met soms een nadere aanduiding van een onderdeel («sidewinder, F-16, torpedo»).
In de brief herhaalt de ambassadeur wat de president-directeur van El Al ook al schreef: alle beschikbare informatie is al aan de Nederlandse autoriteiten overhandigd. Verdere vragen en verzoeken om informatie zouden door de ambassade naar de directeur van de Israëlische RLD, de Civil Aviation Administration, Yarkoni geleid worden. Ook El Al verzoekt de Commissie met schriftelijke vragen te komen. Gal nodigt de Commissie namens El Al uit om op bezoek te komen in Tel Aviv voor discussies en consultaties. Dit is het antwoord op de vraag van de Commissie naar de bereidheid om in Den Haag te komen getuigen.

De heer Yarkoni bezoekt in aanwezigheid van Gal op dinsdag 9 februari 1999 de Commissie. De Commissie spreekt haar teleurstelling uit over de informatie die zij tijdens de vorige bijeenkomst ontvangen heeft: alle informatie is reeds in handen van de Commissie. De Commissie krijgt van de Israëlische delegatie te horen, dat de bekende informatie overhandigd is om er zeker van te zijn dat de Commissie alles heeft. Wanneer kopieën van vrachtbrieven moeilijk leesbaar zijn, kan de heer Yarkoni de Commissie betere kopieën laten bezorgen.
De heer Yarkoni geeft dan aan mee te willen werken aan het zoeken naar de house airwaybills van de resterende 20 ton. Bij de overhandiging door de Commissie van de desbetreffende kopie van de master airwaybill beklaagt hij zich over de slechte kwaliteit van de kopie, waarvan de laatste twee cijfers van het billnummer niet leesbaar zijn. Hij ziet er een bevestiging in van de emotionele en weinig rationele discussie die in Nederland gevoerd wordt.
De Commissie geeft met veel klem aan dat vóór de aanvang van de verhoren over de lading, binnen 48 uur, meer informatie over de 20 ton verwacht wordt. Israël zou geen belang hebben bij negatieve publiciteit.

De heren Yarkoni en Gal bezoeken de Commissie opnieuw op 16 en 17 februari 1999. De heer Yarkoni geeft tegenover de Commissie aan dat de lading geen gevaarlijke stoffen bevat en alleen «general cargo» behelst. De Commissie maakt duidelijk niet met dit antwoord tevreden te zijn en tot op de details de aard van de lading te willen kennen. De heer Yarkoni belooft zijn medewerking.
Op 17 februari 1999 overhandigt de heer Yarkoni tot ieders verrassing de Commissie een cargo manifest van de lading onder master airwaybill 114 2913 6251, de zogenoemde 20 tons zending. Ondanks eerdere verklaringen dat El Al alle documentatie heeft overhandigd die zij in bezit heeft, komt zij toch nog met een cargo manifest te voorschijn. De heer Yarkoni heeft het manifest gekregen, naar eigen zeggen, van El Al. El Al heeft het via de expediteur Dafna in Tel Aviv (een bedrijf voor 50% in handen van de Israëlische staat) en die krijgt het weer van een expediteur genaamd Satin in New Jersey, Verenigde Staten. Dafna is de holding maatschappij van de expediteur in New Jersey.
Het manifest bevat een opsomming van de daaronder vallende house airwaybills, de omschrijving van de ladingscomponenten, het aantal colli en het gewicht in Engelse ponden. Hij ziet hierin een bevestiging van zijn eerdere stelling, dat de 20 tons lading geen gevaarlijke stoffen bevat. Het

manifest roept bij nadere bestudering wel vragen op bij de Commissie, omdat het totaal gewicht (26 ton) veel hoger is dan de master airwaybill aangeeft. Het aantal house bills op dit manifest bedraagt 289.

In een memorandum (18 februari 1999) aan de Commissie legt de heer U. Sirkis, vice-president business development van El Al, uit wat de Israëlische maatschappij allemaal gedaan heeft om meer detailinformatie over de 20 ton te vinden. Volgens de heer Sirkis heeft El Al druk uitgeoefend op het bedrijf Dafna en dat bedrijf oefende weer druk uit op het expeditiebedrijf in New Yersey. Het cargo manifest is op 17 februari 1999 om 17.31 uur Nederlandse tijd naar het Amsterdamse kantoor van El Al gefaxt. «The sudden receipt of this document surprised, if not baffled, the company's management», zo schrijft de heer Sirkis. El Al ziet in deze documentatie de bevestiging van wat zij altijd gesteld hebben: er zitten geen gevaarlijke stoffen in de lading. El Al hoopt dat de Commissie de kwestie spoedig zal oplossen.

Toch is de Commissie nog niet tevreden. Uit nadere bestudering van de ladinginformatie blijken allerlei verschillen tussen gewichten uit de operationele papieren en de vrachtbrieven. De Commissie bestookt El Al in de volgende weken met vragen om meer helderheid te geven in de vragen die de eerder en pas gekregen informatie oproepen. El Al doet dan via haar advocaat in Nederland, de heer Polak, het aanbod om een open gesprek aan te gaan: een werkbijeenkomst «schouder aan schouder», zoals hij het uitdrukt. De Commissie gaat op het voorstel in, maar wel onder de uitdrukkelijke conditie dat het gesprek een vertrouwelijk karakter zal krijgen. In zijn fax van 15 maart 1999 bevestigt de heer Polak dit. Aan de pers zal wel meegedeeld kunnen worden, dat het gesprek plaats heeft gevonden, maar niet wat er besproken is. Op 16 en 17 maart 1999 vindt het gesprek plaats tussen leden van de staf met de heer Levy, manager van de Insurance and Claims Unit en deskundig op het gebied van vrachtdocumentatie, en andere vertegenwoordigers van El Al. Na de inleidende woorden en herhaling van afspraken van twee zijden worden allerlei onduidelijkheden, met name gewichten die niet overeenstemmen maar dat wel zouden moeten doen, doorgeëxerceerd.
Op 23 maart 1999 maakt de heer Polak in een brief aan de Commissie, die hij aan de pers overhandigt, zijn ongenoegen duidelijk over uitlatingen van de Commissie. In de brief geeft hij in strijd met de afspraak onder meer het resultaat van de werkbespreking weer. Met haar brief van 25 februari 1999 maakt de Commissie haar ongenoegen bekend over deze handelwijze.
Op 18 maart 1999 overhandigt ambassadeur Gal de vertaalde verslagen van de Knesseth-discussie over de Bijlmercrash. De Commissie vraagt Gal nog eens nadrukkelijk zijn invloed aan te wenden om de house airwaybills van het bedrijf Satin Air Freight in New York naar Den Haag te krijgen. Hij wijst op de invloed die de Israëlische regering heeft op Satin, doordat dit bedrijf voor 75% in handen is van ZIM Israel Navigation Company, gevestigd te Haifa Israël, dat op zijn beurt voor 48,6% in handen is van het Israëlische ministerie van Financiën.

Op donderdag 25 maart 1999 kondigt de ambassadeur Gal het aanbieden van de house airwaybills per maandag 29 maart 1999 aan, die gedetailleerd weergeven wat in de 20 ton lading gezeten heeft.
Op maandag 29 maart 1999 overhandigt de Israëlische delegatie onder leiding van de heer Sirkis in aanwezigheid van de advocaat van El Al het pakket house airwaybills aan leden van Commissie dat El Al van de expediteur Dafna in Tel Aviv verkregen heeft. De Commissie op haar beurt overhandigt nog enkele vragen over onduidelijkheden uit de 20 tons documentatie, die in de bijeenkomst van 9 april 1999 eveneens beantwoord worden.

4.6.5 Twintig ton

Onder master airwaybill met het nummer 114 2913 6251 wordt in de AXG op de 4e oktober 1992 18,7 ton lading vervoerd. Deze lading gaat in de zoektocht naar de vrachtdocumenten van de AXG door het leven als «de 20 ton». Uit de verkregen house airwaybills blijkt, dat de lading uit de volgende componenten bestaan heeft:

- Electrisch materiaal
- Computer onderdelen
- Gedrukt materiaal, boeken
- Reserve-onderdelen
- Electronica
- Laboratorium materiaal
- Transformatoren
- Gelijkrichters
- Verbindingsonderdelen
- Software
- Integrated circuits
- Sensoren
- Labels
- Optica
- Draadmateriaal
- Onderdelen voor brandalarm
- Antennes
- Telecommunicatie-apparatuur
- Naaimachines
- Pompen en pomponderdelen
- Verwarmingsmateriaal
- Chirurgisch materiaal
- Pakkingen
- Vliegtuigonderdelen
- Ventielen
- Halfgeleiders
- Weerstanden.

De Commissie constateert op basis van de house airway bills die de commissie ter inzage heeft gekregen, dat de «20 ton» lading uit «general cargo» bestaat en geen gevaarlijke stoffen bevat.

Voor een overzicht over house airwaybills van de lading van 20 ton verwijst de Commissie naar de kopieën die bij de Tweede Kamer ter inzage zijn gelegd. Deze house airwaybills zijn daarnaast op de website van de Tweede Kamer van het Internet gezet.

4.6.6 Lading Amsterdam–Tel Aviv

De vrachtpapieren van deze lading zijn al in 1996 en in 1998 aan de Kamer overhandigd. De Commissie wil echter ook het douanedossier inzien en nagaan of daaruit wellicht conclusies te trekken zijn. Op 9 december 1998 overhandigt de directeur douane-aangelegenheden op verzoek van de Commissie het enige exemplaar van dit dossier. Bij het strafrechtelijk onderzoek van het OM, parket Haarlem, in 1996 is van dit dossier gebruik gemaakt. Van het dossier zijn alleen nog kopieën aanwezig. Het bevat 32 airwaybills met bijbehorende consolidatiemanifesten, douanedocumenten en shippers declarations.

4.6.7 Lading New York–Amsterdam

Tijdens de verhoren van de medewerkers van de vaste afhandelaar van El Al op Schiphol, Aero Groundservices (AG) komt naar voren, dat AG de

lading met bestemming Schiphol heeft gelost en overgedragen aan degenen voor wie volgens de vrachtbrieven de lading bestemd was. Het blijkt dat 24 vrachtbrieven, veelal in originelen met ontvangstbonnen van AG en house airwaybills, op 15 februari 1999 door AG overhandigd zijn aan de Commissie.
Deze ladingpapieren zijn, afgezien van de reguliere douanecontrole, voordat de Commissie ze ingezien heeft niet eerder door andere onderzoeksinstanties onderzocht. In het onderzoek vóór de enquête stond altijd de gecrashte lading centraal, aanvankelijk met de vraag of de lading de oorzaak van de ramp kon zijn, later met de vraag of in de lading stoffen gezeten hebben die de oorzaak voor de gezondheidsklachten van omwonenden en hulpverleners zouden kunnen verklaren. Omwille van de volledigheid, maar vooral om te kunnen controleren of alle gevaarlijke stoffen in Amsterdam van boord zijn gegaan, heeft de Commissie ook naar deze vrachtpapieren gezocht.

4.6.8 Conclusie

De Commissie concludeert dat de Israëlische autoriteiten en El Al pas na de druk van de Commissie en de daarmee samenhangende publiciteit, bereid is geweest volledige inzage te geven in de resterende detailinformatie over de lading van 20 ton. Zij is na bestudering van deze house airwaybills tot de overtuiging gekomen dat deze lading van een dergelijke samenstelling is dat deze geen extra risico's voor de volksgezondheid na de crash met zich mee heeft gebracht voor hulpverleners en omwonenden.

DEEL III CONCLUSIES

4.7 Conclusies over de lading van de AXG

Logistiek

De structuur en de informatiestromen van de luchtvrachtwereld zijn complex. De complexiteit wordt vooral veroorzaakt door het grote aantal actoren, die ieder hun eigen kleine aandeel en hun eigen functie in het vrachtvervoer hebben. De documenten die al die actoren gebruiken, hebben ieder hun eigen functie in de vrachtwereld. De gegevens op die documenten zijn daarom niet zomaar onderling vergelijkbaar. Vergelijking van gegevens levert het risico van misverstanden.

Ladinganalyse

De Commissie concludeert dat, afgezien van kleine, verklaarbare verschillen, er geen aanduidingen bestaan dat er met de lading van de AXG gefraudeerd is. Uit de documentatie zijn die aanduidingen niet af te leiden. De lading is dan ook niet anders dan uit de operationele papieren blijkt. Wel concludeert de Commissie dat het gebruik van zoveel verschillende gegevens van operationele en ladingpapieren veel vergissingen in de hand werkt. Deels is dit toe schrijven aan de afzonderlijke functies van de ladingdocumenten die een vergelijking van gewichten bemoeilijken. Dit geldt zeker voor degenen die niet in de vrachtwereld ingevoerd zijn, maar het effect wordt versterkt doordat sommige documenten in de bovenstaande analyse niet de correcte gewichten weergeven:

- Het informatiesysteem dat voor de Notoc gebruikt wordt vermeldt wel de correcte pallets en aard van de stoffen, maar meer malen staat het totaal gewicht van de gevaarlijke goederen vermenigvuldigd met het aantal pallets weergegeven; het totaal gewicht gedeeld door het aantal pallets zou het correcte – gemiddelde – gewicht per pallet weergeven.

- Het cargo en pallet manifest geven gemiddelde gewichten per collo weer (het pro-rato effect), zodat de gewichtsaanduiding per collo niet met de werkelijkheid overeen hoeft te komen. Controle van part shipments is alleen dan mogelijk wanneer het totale gewicht van de airway bill te achterhalen is die over meer vluchten verdeeld zijn.
- Het chargeable weight van de airwaybill geeft niet het feitelijke gewicht weer, maar is een basis voor vrachtkosten die bij de klant in rekening worden gebracht. Het chargeable weight kan hoger zijn dan het feitelijk gewicht wanneer de lading relatief licht is maar veel volume in beslag neemt. Het chargeable weight komt tot stand op basis van contractuele afspraken tussen carrier en klant. Voor consolidaties is het chargeable weight bij El Al juist weer wel hetzelfde als het gross weight omdat deze meestal opgebouwd aangeboden worden en er geen volumeverlies is.
- Voor de douane is het cargo manifest het uitgangspunt voor de controle. In dit onderzoek stemmen echter de gewichtsaanduidingen op het manifest veelal niet overeen met de feitelijke gewichten per pallet of per palletgedeelte behorend bij één luchtvrachtbrief. De Commissie is van mening dat de bodem onder de controle van de douane wegvalt wanneer deze aanduidingen niet betrouwbaar zijn. Zij is daarom van mening dat de controle effectiever en efficiënter kan verlopen indien de gemanifesteerde gewichten de feitelijke gewichten zijn.

De Commissie kan en wil met deze analyse geen uitspraak doen over de lading die feitelijk in de AXG heeft gezeten, aangezien niemand, om evidente redenen, meer in staat is deze lading te controleren en zo de vrachtpapieren te verifiëren.
In het verleden is al vaak onderzoek verricht naar de ladingdocumentatie van de AXG en zijn uitspraken over vermeende fraude gedaan. De Commissie meent dat het vermoeden van fraude in het verleden veelal te maken heeft met vergissingen als gevolg van de onduidelijkheid over de ladinggegevens die uit deze analyse blijkt.

De Commissie constateert op grond van de analyse dat verschillen in de ladingdocumentatie voorkomen. Niet uit te sluiten valt dat in de toekomst nog andere verschillen naar voren zullen komen. Het staat voor haar vast dat ook deze verschillen te verklaren zijn uit de dagelijkse praktijk van de logistieke keten. De Commissie gaat ervan uit dat ondeskundig gebruik van de diverse vrachtdocumenten – elk met hun eigen functie – nieuwe onduidelijkheden met zich zal brengen.

De Commissie pleit ervoor dat met name op Notoc en manifest de juiste gewichten vermeld worden. De Notoc vormt juist bij een ramp de eerste bron voor een indicatie van de aard en de hoeveelheid gevaarlijke stoffen. Het manifest vormt een onderdeel van de controleprocedure voor de douane zodat foutieve gewichten deze procedure omslachtig zoniet onmogelijk maken. De Commissie pleit er verder voor dat de Nederlandse regering in het ICAO-panel deze aanbeveling aan de orde stelt en zich ervoor inspant een aangescherpte boetebepaling in de regelgeving op te laten nemen. De boetebepaling dient ertoe effectief te kunnen optreden tegen onjuist of onzorgvuldig gebruik van luchtvaartdocumentatie.

Afhandeling van de ramp

- De heer H. Aaij van El Al leest de verkeerde Notoc aan de LVB voor.
- De Commissie concludeert dat de heer Aaij gevraagd heeft geen informatie over het aantal vrachtvluchten te verspreiden.
- De Commissie verbaast zich erover dat de (achteraf foutieve) informatie over de lading van de LVB de heer Weck niet bereikt zou hebben.

- De Luchtverkeersbeveiliging geeft de haar bekende informatie over de lading niet door aan de betrokken rampenbestrijders en is daar op grond van hun taak ook niet aan gehouden.
- De Commissie is niettemin van mening dat het achterhouden van deze informatie door ambtenaren onaanvaardbaar is. Het feit dat deze informatie later onjuist blijkt te zijn doet daar niets aan af.
- De CvO heeft gesproken over de aard van de lading van het toestel.
- De CvO heeft geconstateerd dat er geen sprake is van een gevaarlijke lading in relatie tot de hulpverleners op de rampplek.
- Het bericht «geen gevaarlijke lading» is voor 19.30 uur doorgegeven aan de brandweer op de rampplek.
- Het bestaan van teveel tegenstrijdige verklaringen tijdens de openbare verhoren over het verzamelen van de vrachtpapieren zijn voor de Commissie aanleiding aan te dringen op een strafrechtelijk vooronderzoek. De Commissie heeft een verzoek daartoe neergelegd bij het Openbaar Ministerie.
- BVO heeft op 5 oktober 1992 alleen de vrachtpapieren ontvangen van de lading Amsterdam–Tel Aviv.
- Het functioneren van de Dienst Luchtvaart van de Rijkspolitie op Schiphol is op de avond van de ramp chaotisch geweest. Hierdoor is lange tijd onduidelijkheid blijven bestaan over de vraag of de juiste en volledige vrachtpapieren te bestemder plekke zijn gekomen.

Zoektocht van de overheid

- De Commissie signaleert op basis van haar onderzoek dat de minister van V&W de Tweede Kamer niet heeft geïnformeerd over de door de RVI gesignaleerde verschillen tussen de informatie op de airwaybills, het Cargo manifest en de Notoc. De Commissie is van mening dat dit wel had moeten gebeuren.
- Op 17 september 1996 is de RLD op de hoogte van de alarmerende conclusies van de RVI. Op 19 september 1997 schrijft de minister de Kamer dat er in de documenten verschillen zitten «die van administratieve aard lijken te zijn.» Naar de mening van de Commissie is dit onjuist.
- De Commissie constateert dat de minister van Justitie slechts vanuit een strafrechtelijke optiek naar het ladingdossier heeft gekeken, waar naarhet oordeel van de Commissie een bredere kijk mogelijk en wenselijk was geweest
- De Commisie is van oordeel dat er een overleg tussen diverse bewindspersonen had moeten zijn over een gecoördineerd onderzoek naar de lading, waarbij ook de inzet van andere middelen had kunnen worden betrokken.
- Het aanbod van de ECD tot nader onderzoek in 1993 wordt door de RLD afgewezen op grond van de dan bestaande sterk strafrechtelijke benadering van het ladingsprobleem. De Commissie signaleert dat het punt van de lading vooral werd benaderd vanuit de invalshoek van het zoeken naar de oorzaak van de crash. De Commissie is van mening dat dit, achteraf beschouwd, een gemiste kans is.
- Het verzoek van de RLD aan de ECD in 1996 tot nader onderzoek naar de vrachtpapieren stuit naar het oordeel van de Commissie op een weinig actieve houding van de RLD en ECD om meer duidelijkheid te krijgen in de vraag waaruit de lading bestaan heeft, temeer daar in die periode de relatie tussen de lading en de gevolgen voor de volksgezondheid steeds meer gelegd wordt. De Commissie is van mening dat beide partijen het belang van snel onderzoek onvoldoende onder ogen hebben gezien.
- De afwijzing door de stuurgroep onder leiding van de secretaris-generaal van V&W van het verzekeringstraject voor nader onderzoek met een verwijzing naar de komende enquêtecommissie van de

Tweede Kamer beschouwt de Commissie in de toenmalige fase van de groeiende maatschappelijke aandacht voor de Bijlmerramp en de daaruit voortvloeiende gevolgen als een te formeel standpunt. De Commissie waardeert de intentie van de stuurgroep, maar had een nader overleg over de mogelijkheden tot nader onderzoek op dat moment beter op zijn plaats gevonden.

Zoektocht Commissie

De Commissie concludeert, dat de Israëlische autoriteiten en El Al pas na de druk van de Commissie en de daarmee samenhangende publiciteit bereid is geweest volledige inzage te geven in de resterende detail-informatie over de lading van 20 ton. Zij is na bestudering van deze house airwaybills tot de overtuiging gekomen, dat deze lading van een dergelijke samenstelling is, dat deze geen extra risico's voor de volksgezondheid na de crash met zich mee heeft gebracht voor hulpverleners en omwonenden.

HOOFDSTUK 5: GEZONDHEID

Inhoud

5.1		**Leeswijzer**	**295**
DEEL I:		**FEITEN**	**295**
5.2		**Bijzondere ziekten die een mogelijke relatie hebben met de Bijlmerramp**	**295**
	5.2.1	Wat is een posttraumatische stress-stoornis?	295
	5.2.2	Wat is een auto-immuunziekte?	296
	5.2.3	Wat is het chronische vermoeidheidssyndroom?	297
	5.2.4	Wat is mycoplasma?	298
5.3		**Chronologie van gebeurtenissen**	**299**
	5.3.1	Opvang (oktober 1992)	299
	5.3.2	Nazorg (1992–1993)	299
	5.3.3	Inventarisatie GG&GD (1994)	300
	5.3.4	Kamervragen (1993–1997)	301
	5.3.5	Inventarisatie gezondheidsklachten AMC (1997–1999)	303
	5.3.6	Signalen over auto-immuunziekten (najaar 1998–1999)	304
	5.3.7	Behandeladvies KLM arbo services (1999)	306
DEEL II:		**ANALYSE**	**308**
5.4		**Ziektebronnen**	**308**
	5.4.1	Gezondheidsschade door de brand	308
	5.4.2	Gezondheidsschade door verarmd uranium	312
5.5		**Gezondheidsklachten**	**315**
	5.5.1	Inventariserend onderzoek van het AMC	315
	5.5.2	Posttraumatische stress-stoornis	318
	5.5.3	Auto-immuunziekten	320
	5.5.4	Chronisch vermoeidheidssyndroom	322
	5.5.5	Mycoplasma	323
5.6		**Overheidsoptreden**	**324**
	5.6.1	Amsterdam en Stadsdeel Zuidoost	324
	5.6.2	Rijk	326
5.7		**Rol ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport**	**328**
	5.7.1	Start inventariserend onderzoek	328
	5.7.2	Onderzoek naar de gezondheidsrisico's van de ramp	332
	5.7.3	(Re)actie op signalen voor auto-immuunziekten	333
5.8		**Rol van de Tweede Kamer**	**336**
DEEL III:		**CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN**	**337**
5.9		**Conclusies gezondheidsschade**	**337**
5.10		**Conclusies gezondheidsklachten**	**337**
5.11		**Conclusies overheidsoptreden Amsterdam**	**338**
5.12		**Conclusies overheidsoptreden Rijk**	**338**

5.13 Conclusies rol ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 338
5.14 Conclusies rol Tweede Kamer 339

5. Gezondheid

5.1 Leeswijzer

In de jaren na de vliegramp komen er steeds meer signalen dat bewoners en hulpverleners ziek zijn, of zich ziek voelen. Voor de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) zijn deze signalen aanleiding om in 1997 het Academisch Medisch Centrum in Amsterdam (AMC) opdracht te geven tot een inventariserend onderzoek naar gezondheidsklachten die in relatie worden gebracht met de Bijlmerramp. De vijf meest genoemde gezondheidsklachten in deze inventarisatie zijn:

- Moeheid/zwakte
- Hoofdpijn
- Slaapproblemen
- Kortademigheid
- Schilfering/droge huid[1]

Naast deze gezondheidsklachten worden de laatste tijd ook enkele bijzondere ziekten in relatie gebracht met de Bijlmerramp. In dit hoofdstuk worden deze ziekten in de eerste paragraaf nader toegelicht, dit voor een goed begrip van de rest van het hoofdstuk. Voor het overige heeft het hoofdstuk dezelfde opzet als de andere hoofdstukken in dit rapport. Dat wil zeggen dat in het eerste deel een chronologie van gebeurtenissen wordt gegeven. In het tweede deel volgt een analyse. Dit is de weerslag van het onderzoek van de commissie. In deel drie volgen de conclusies.

DEEL I: FEITEN

5.2 Bijzondere ziekten, die een mogelijke relatie hebben met de Bijlmerramp

5.2.1 Wat is een posttraumatische stress-stoornis?

Een ingrijpende herinnering die iemand niet kan vergeten, kan een psychische stoornis worden. Slachtoffers en ooggetuigen wijzen dit vaak van de hand, want «stoornis» is een negatieve kwalificatie. Mensen die een ramp hebben ervaren, willen vaak niet accepteren dat zij er ook nog een psychische stoornis bij kunnen krijgen. Toch komt dit vaak voor. Een dergelijke stoornis staat bekend onder de naam posttraumatische stress-stoornis (PTSS). Ook in de Bijlmermeer zijn veel mensen met PTSS.

Het meemaken van een schokkende gebeurtenis kan leiden tot PTSS. Een schokkende gebeurtenis heeft dan te maken met plotseling, overweldigend (levens)gevaar of met de gevolgen daarvan. Degene die het overkomt wordt geconfronteerd met een heftig gevoel van (doods)angst. Niet elke schokkende gebeurtenis hoeft voor een betrokkene traumatisch van aard te zijn. Dat hangt af van iemands individuele omstandigheden.

PTSS is een ziekte en is te omschrijven als een emotionele conditie die volgt op een plotselinge, onverwachte, intense externe gebeurtenis die te sterk is voor de belangrijkste overlevingsmechanismen van een persoon, en een gevoel van extreme hulpeloosheid veroorzaakt.[2] Het gaat bij PTSS dus om schokkende gebeurtenissen die buiten de gewone levenscyclus vallen en waarbij dikwijls levensgevaar een rol speelt, zoals bijvoorbeeld een vliegramp. De Commissie heeft over de ziekte PTSS uitgebreid gesproken met professor B.P.R. Gersons, psychiater bij het AMC. Hij is een van de deskundigen in Nederland op het terrein van PTSS. Tijdens zijn openbaar verhoor omschrijft professor Gersons PTSS als volgt:

[1] AMC, Onderzoek Gezondheidsklachten Bijlmerramp, derde tussenrapportage, Dossieronderzoek bij de Huisarts, 13 april 1999, p. 15.

[2] Janssen, S.; Prins, J.; Smagt, M. van der; Vermunt, S.; De Bijlmerramp; diagnose en behandeling van Post Traumatische Stress Stoornis bij kinderen en adolescenten (Riagg Zuid Oost Amsterdam, afdeling jeugdzorg, maart 1996).

De heer **Gersons**: *(...) De posttraumatische-stressstoornis is vooral bekend geworden na de Vietnamoorlog, bij Vietnamveteranen, maar zij was al eerder bekend; rond de Eerste Wereldoorlog als shellshock. Om het kort uit te leggen, je zou kunnen zeggen dat dementie een ziekte is waardoor je dingen vergeet en niet meer kunt onthouden, maar de posttraumatische-stressstoornis is eigenlijk omgekeerd. Het gaat erom dat door de heftige angst bij een ramp als deze, die echt met levensgevaar te maken heeft, beelden, geuren en geluiden zich als het ware vastzetten op het netvlies. Je kunt ze niet meer vergeten en je raakt daardoor in een toestand dat je steeds bang bent dat het gevaar zich gaat herhalen. Met je verstand weet je vaak wel dat het zich niet direct zal herhalen, maar het gevoel is anders. Mensen die door mij werden behandeld en op mijn kamer in het AMC zaten, doen hun hoofd plots naar beneden als er een vliegtuig overkomt, terwijl zij weten dat het vliegtuig waarschijnlijk niet zal neerstorten.*

(...)

Hun primaire reactie, want zo zitten wij als mens in elkaar, is dat zij het gevoel hebben dat het zich gaat herhalen. De klachten die daarmee samenhangen, zijn herbelevingen die door kleine gebeurtenissen kunnen komen. De beelden die voortdurend worden vertoond rond deze enquêtecommissie, zijn echt fantastisch slecht voor die mensen, omdat zij deze iedere keer weer stimuleren. Je kan ze wel vermijden door de televisie uit te zetten. Dat is iets wat je in ieder geval zelf wel kunt doen. Verder kunnen zij slecht slapen en concentratieproblemen hebben, omdat zij als het ware steeds in de gaten moeten houden of er niet iets gevaarlijks gebeurt. Dat complex noemen wij posttraumatische-stressstoornis.[3]

De traumatische gebeurtenis wordt voortdurend herbeleefd. Dat kan op verschillende manieren. Onaangename herinneringen kunnen steeds opnieuw opdoemen. Men kan herhaaldelijk dromen over de gebeurtenis en plotseling handelen of voelen alsof de gebeurtenissen zich opnieuw voordoen. Er doen zich psychische klachten voor bij blootstelling aan gebeurtenissen die gerelateerd zijn aan de traumatische gebeurtenissen.

Personen gaan prikkels vermijden die horen bij het trauma. Herinneringen worden weggestopt. Mensen voelen zich onthecht en ervaren vaak verschijnselen van verhoogde prikkelbaarheid, concentratiestoornissen, verhoogde schrikachtigheid en slaapproblemen. Mensen die aan PTSS lijden zijn niet gek, in de zin van in de war, ze zijn ziek. PTSS-klachten kunnen adequaat worden behandeld. Dit kan gebeuren in individuele sessies door een psycholoog of psychiater. In het algemeen volstaan 16 behandelingen.

De heer **Gersons**: *De behandeling die wij hebben ontwikkeld, en die ook op meerdere plaatsen in de wereld plaatsvindt, is zestien keer, dus dat is niet heel erg veel. Dat alertheidsgedrag wordt eigenlijk versterkt doordat er heel heftige angsten en heftige emoties, zoals verdriet en woede, achter zitten. Als je die naar voren haalt door nog een keer terug te gaan, zie je dat die ontregeling langzamerhand verdwijnt. Mensen zijn wel buitengewoon verdrietig en buitengewoon woedend – het valt niet altijd mee om die heftigheid mee te maken, als therapeut – maar daarna zie je een volgende fase in de behandeling, die wij de betekenisverlening noemen. Je gaat anders tegen de wereld aankijken dan je deed. Bij de Bijlmerramp is dat iets waar iedereen voor staat, namelijk dat zoiets kan gebeuren. Dat was voor die tijd als het ware ondenkbaar, maar het is wel denkbaar geworden.*[3]

5.2.2 Wat is een auto-immuunziekte?

Auto-immuunziekten zijn ziekten die ontstaan wanneer het afweersysteem van de mens, dat normaal is gericht tegen bacteriën, virussen en vreemde eiwitten, en helpt bij het opruimen van beschadigde of dode eigen cellen, ook eigen cellen en eigen eiwitten als vreemd gaat herkennen. Hierdoor gaat gezond weefsel onherstelbaar verloren.

[3] Openbaar verhoor van de heer B.P.R. Gersons, 4 maart 1999 (verhoor 66).

Er kan onderscheid worden gemaakt tussen orgaanspecifieke en niet-orgaanspecifieke of systemische auto-immuunziekten.

Orgaanspecifieke auto-immuunziekten komen bij ongeveer 3% van de bevolking voor en kennen een groot aantal verschijningsvormen. Vrijwel ieder orgaan kan door een auto-immuunziekte worden aangetast. Bekende voorbeelden van auto-immuunziekten zijn: multiple sclerose, suikerziekte, en sommige vormen van reuma.

Systemische auto-immuunziekten zijn zeldzaam. Bij systemische auto-immuunziekten zijn meerdere organen betrokken. Doordat de ziekte zich in verschillende organen kan uiten, zijn de symptomen divers: gewrichtsontsteking, huiduitslag, nierontsteking, bloedingen als gevolg van de afbraak van bloedplaatjes die normaal voor een goede stolling zorgen, etc.

De bekendste systemische auto-immuunziekte is Systemische Lupus Erythematodes, kortweg SLE genoemd. Bij deze ziekte, die vooral bij jonge vrouwen voorkomt, worden bepaalde auto-antistoffen in het bloed gevonden. Vaak zijn deze gericht tegen eiwitten uit de celkern en treden ontstekingsverschijnselen op van verschillende organen (onder andere huid, gewrichten, longen, nieren). Ook kunnen allerlei andere auto-antilichamen worden gevonden, bijvoorbeeld tegen witte of rode bloedcellen. Voor het stellen van een diagnose is een combinatie vereist van bepaalde auto-antistoffen en tenminste drie aangedane organen.

Een andere groep van systemische auto-immuunziekte zijn de systemische vaatwandontstekingen, de zogenaamde systemische vasculitiden. Bij deze sytemische vasculitiden worden vaak auto-antistoffen gevonden, gericht tegen witte bloedcellen.

Voor zowel SLE als voor sytemische vasculitis geldt dat de ontstekingsprocessen van deze ziekten goed te behandelen zijn met geneesmiddelen die de afweer onderdrukken en celgroei en ontsteking remmen. Een nadeel van deze behandeling is dat vermindering van de normale afweer optreedt, waardoor infecties kunnen ontstaan. In sommige gevallen komt de ziekte na verloop van tijd terug. Dan moet opnieuw een behandeling plaatsvinden. Een gerichte genezing van het auto-immuunproces zelf is nog niet mogelijk.

Door de grote diversiteit aan klachten wordt een systemische auto-immuunziekte niet altijd onmiddellijk herkend, waardoor vaak pas laat een behandeling wordt ingesteld. Wanneer tijdig aan een systemische auto-immuunziekte wordt gedacht, kan gericht laboratoriumonderzoek een belangrijke bijdrage leveren aan het stellen van een diagnose. Prof.dr. J.J. Weening, nefroloog in het Academisch Medisch Centrum (AMC) te Amsterdam over het belang van een tijdige diagnose:

> *De heer* **Weening**: *Over het algemeen is de eerste reactie op behandeling goed, maar hoe langer bijvoorbeeld een ontsteking in de nieren of in de longen speelt hoe groter de kans op blijvende schade. Met name treedt dan verlittekening op in de ontstoken gebieden en dat komt niet meer goed. Dus dan verlies je een deel van de functie.*[4]

5.2.3 Wat is het chronische vermoeidheidssyndroom?

Mensen met een chronisch vermoeidheidssyndroom (CVS) hebben volgens bepaalde theorieën een tekort aan carnitine in hun bloed. Carnitine heeft een functie in het transport van langeketen vetzuren en glucose naar mitochondria. Afwijkingen in de hoeveelheid carnitine kan leiden tot hersen-, lever- of hartkwalen. Bij patiënten met CVS wordt

[4] Openbaar verhoor van de heer J.J. Weening, 5 maart 1999 (verhoor 72).

vooral een tekort aan vrij carnitine en stoornissen in de beta-oxydatie van vetzuren gesignaleerd.
De internist, de heer R.M. Kurk, is gespecialiseerd in het chronisch vermoeidheidssyndroom. Hij heeft een aantal Schipholmedewerkers onder behandeling. Hij zegt hierover:

De heer **Kurk**: *Dat is een aminozuur. Die stof heeft een transportfunctie: een aantal stoffen uit bloed de cel in. Als een cel uitgeput is, moet die namelijk weer voldoende voorzien worden van bouwstoffen waardoor die zijn werk weer kan doen. (...) Als wij spreken over onderzoek naar het bestaan van orgaanziekten en wij zouden organen vergelijken met onderdelen van een motor, dan kijken wij welke onderdelen er stuk gaan. Bij dit soort stoffen kijk je eigenlijk naar de benzinetoevoer en de bedrading van de motoronderdelen.*[5]

In diverse medische publikaties wordt aangegeven dat chronische moeheid onder meer kan ontstaan na langdurige virusinfecties, kwaadaardige aandoeningen, grote chirurgische ingrepen, langdurige mentale stress of contact met giftige stoffen. Voor wat betreft de onderzochte groep Schipholmedewerkers kunnen virusinfecties, kwaadaardige aandoeningen en grote chirurgische ingrepen worden uitgesloten. Van chronische overmatige stress lijkt bij de groep Schipholmedewerkers evenmin sprake. Naar het oordeel van de heer Kurk betreft het overwegend stabiele mensen die geen overspannen indruk maken. Daarom blijft er twijfel bestaan over de rol van toxische stoffen als oorzaak voor de vermoeidheidsklachten.

De heer **Kurk**: *De oorzaak van chronische moeheid is niet bekend. Daarnaar is allerlei onderzoek gaande. Als je echter luistert naar de klachten van mensen, zou je kunnen zeggen dat mensen op de een of andere manier stressprikkels voor hun lichaam hebben ondervonden. Dat kunnen stressprikkels zijn in biochemische zin, in virale zin, alles wat iemand ziek zou kunnen maken. Wij zien dan dat de klachten van vermoeidheid blijven, terwijl de aandoening waarover gesproken wordt of het probleem verdwenen is. Het is eigenlijk een onaangepaste reactie op omstandigheden die weer genormaliseerd zijn. Dat vindt er in feite plaats.*[5]

Vanaf dit punt ontstaan vragen. De huidige medische kennis over chronische vermoeidheid is op essentiële punten nog fragmentarisch. Velen in de medisch-wetenschappelijke wereld hebben inmiddels de overtuiging dat het chronisch vermoeidheidssyndroom een gevolg is van iets. Het zijn geen klachten met een eenduidige oorzaak, het is geen ziekte op zich, maar het kan wel tot de symptomen van een ziekte behoren.

5.2.4 Wat is mycoplasma?

Mycoplasma is een familienaam van micro-organismen die algemeen voorkomen. Net als schimmels draagt bijna iedereen mycoplasma bij zich. Normaal gesproken word je daar niet ziek van. Op het moment dat het afweersysteem van het lichaam het laat afweten, kan een mycoplasma-infectie ontstaan, die met name klachten aan de luchtwegen geeft. Een mycoplasma-infectie kan worden behandeld met antibiotica. Antibiotica bestrijden alleen de infectie. De aanleiding voor het krijgen van deze infectie is in hoofdzaak een stoornis in het afweersysteem.

Tijdens de eerste week van de openbare verhoren van de Parlementaire Enquêtecommissie is er in de media en tijdens de verhoren[6] aandacht ontstaan voor genetisch gemanipuleerd mycoplasma. Het zou gaan om een vorm van mycoplasma die is bewerkt met een aantal aidscomponenten. Daardoor heeft het micro-organisme het specifieke kenmerk dat het beter doordringt in een cel. Volgens Professor Garth Nicolson, uit de Verenigde Staten, is het genetisch gemanipuleerd mycoplasma ontwikkeld ten behoeve van biologische oorlogsvoering en is het gebruikt

[5] Openbaar verhoor van de heer R.M. Kurk, 5 maart 1999 (verhoor 70).
[6] Zie de openbare verhoren van de heer P. Veen, 28 januari 1999 (verhoor 6), de heer W.D. van Os, 28 januari 1999 (verhoor 8), en de heer L.C.P. Bertholet, 29 januari 1999 (verhoor 11) en De Telegraaf van 30 januari 1999.

tijdens de Golfoorlog. Dit is volgens hem oorzaak van gezondheidsklachten bij Golfoorlogveteranen.

In Nederland wordt door enkelen het gemanipuleerd mycoplasma, ten onrechte, in verband gebracht met de Bijlmerramp. Volgens deze mensen bevatte de El Al-Boeing gemanipuleerd mycoplasma voor de ontwikkeling van biologische wapens in Israël.

5.3 Chronologie van gebeurtenissen

Ten gevolge van de vliegramp overlijden 39 bewoners van de Bijlmermeer en vier mensen aan boord van het vliegtuig. Het aantal gewonden is gering. Bij de ziekenhuizen melden zich 26 personen, waarvan er elf worden opgenomen.

Het beperkte aantal gewonden zegt echter niets over de psychische en lichamelijke gezondheidsschade op lange termijn. Het meemaken van een ramp is een ingrijpende gebeurtenis. Bovendien zijn bij de brand, die volgt op de inslag van het vliegtuig, vele toxische stoffen vrijgekomen die een gevaar kunnen opleveren voor de volksgezondheid. In de eerste uren na de ramp maken hulpverleners melding van dampen die vrijkomen bij de brand.

18.37 Er zit hier allemaal troep in de lucht. We merken dat ook met ademhaling. Ik weet niet wat het is.
19.11 We staan hier onder de wind. Is er iets bekend over de dampen?
19.12 Collega's zijn onder de wind. Gassen. We kunnen het goed ruiken. Zitten er gevaarlijke stoffen in, dat willen we graag weten.[7]

In de jaren na de ramp hebben steeds meer bewoners en hulpverleners gezondheidsklachten die wellicht een relatie hebben met de Bijlmerramp. In het vervolg wordt ingegaan op de gebeurtenissen sinds 1992 op het gebied van de volksgezondheid.

5.3.1 Opvang (oktober 1992)

Op de avond van de ramp worden in opdracht van de burgemeester opvangcentra ingericht in Sporthal Gaasperdam, het Bijlmersportcentrum en het Augustinus College. Daarnaast stellen diverse instellingen spontaan opvangruimte ter beschikking. Veel dakloos geworden bewoners van de getroffen flats worden opgevangen door familieleden of kennissen in de nabije omgeving.

In de loop van de avond besluit de politie tot concentratie van de opvang in het Bijlmersportcentrum. Evacués uit kleinere opvangcentra worden met bussen naar het Bijlmersportcentrum gebracht. Op de avond van de ramp worden ongeveer tweehonderd mensen opgevangen. De eerste dag verloopt de opvang chaotisch. Vrijwillige en professionele hulpverleners komen massaal naar het sportcentrum. Na ongeveer een dag komt er meer structuur in de opvang. In de hal worden tafels opgesteld voor vertegenwoordigers van verschillende getroffen nationaliteiten, hulpverlenende instanties en gemeentelijke diensten. Na twee weken wordt het Bijlmersportcentrum gesloten en kunnen getroffenen terecht in twee nieuwe centra: een informatie- en adviescentrum en een «inloopcentrum».[8]

5.3.2 Nazorg (1992–1993)

Kort na de ramp draagt de burgemeester van Amsterdam de GG&GD op een nazorgplan op te stellen. Doel van dat plan is het voorkomen van

[7] Mobilofoonkanaal, politie Amsterdam.
[8] Rosenthal, U.; Duin, M.J. van; Hart, P. 't; Crisis Onderzoek Team; Rijksuniversiteit Leiden; Erasmus Universiteit Rotterdam, De Bijlmerramp: rampbestrijding en crisismanagement in Amsterdam. Een reconstructie en evaluatie van het optreden van de gemeente Amsterdam, Leiden, 1993.

psychische schade. Er zijn twee belangrijke uitgangspunten. Het eerste is integrale hulpverlening, dat wil zeggen een koppeling van materiële en psycho-sociale zorg. Het tweede uitgangspunt is dat de nazorg zoveel mogelijk geboden moet worden door de bestaande sociale netwerken en organisaties van getroffenen en hulpverleners. Het nazorgplan omvat een breed aanbod van zorg, van voorlichting tot en met psychodiagnostiek en psychotherapie. Mensen worden zoveel mogelijk thuis benaderd. De nazorg wordt verzorgd door een groep die bestaat uit vertegenwoordigers van allochtonen, de gemeente, de Riagg en andere betrokken organisaties.[9]

De nazorg voor hulpverleners vindt binnen de eigen dienst plaats. Iedere dienst pakt dit op zijn eigen wijze op. De mensen van het Sigma-team van het Rode Kruis zoeken steun bij elkaar. Voor politiemensen is professionele hulp beschikbaar, bestaande uit een aalmoezenier en medewerkers van bedrijfshulpverlening. Er wordt ook een videofilm gemaakt, getiteld «Going down, going down». In deze film spreken politiemensen over hun ervaringen. De mensen van het Rampen Identificatie Team (RIT) zijn getraind in het omgaan met confronterende ervaringen. Zij hebben geleerd hun gevoelens zo veel mogelijk te uiten bij familie of collega's. Daarnaast is professionele hulp beschikbaar. Voor brandweermensen is, met uitzondering van de brandweer Schiphol, geen speciale opvang geregeld.

Een belangrijk onderdeel van het nazorgplan is de psycho-sociale zorg. De GG&GD wordt hierbij ondersteund door de Riagg. De Riagg stelt een hulpaanbod op, dat gericht is op het voorkomen van een posttraumatische stress-stoornis. Door de Riagg worden groepsbijeenkomsten georganiseerd. Deze bijeenkomsten vinden plaats van oktober 1992 tot februari 1993. In totaal gaan 14 groepen van start. Het aantal groepen varieert in omvang van vijf tot tien personen. Het aanbod is meertalig; Nederlands, Engels of Papiamento. De diverse groepen komen drie keer bij elkaar. Enkele deelnemers bezoeken daarna nog vervolgbijeenkomsten.

5.3.3 Inventarisatie GG&GD (1994)

Na ongeveer een jaar melden zich steeds meer slachtoffers, hulpverleners en omstanders met lichamelijke gezondheidsklachten. Door sommigen wordt een relatie gelegd met de Bijlmerramp. Wanneer in oktober 1993 de Stichting Visie openbaar maakt dat in het verongelukte vliegtuig verarmd uranium als balansgewicht was verwerkt, neemt de ongerustheid toe.

Bezorgde Bijlmerbewoners dringen aan op een onderzoek naar gezondheidsklachten die mogelijk een relatie hebben met de Bijlmerramp. Na lang aandringen verzoekt stadsdeel Zuidoost de GG&GD Amsterdam de stadsdeelraad hierover nader te informeren.

Op 12 april 1994 spreken H. Rengelink, directeur van de GG&GD Amsterdam en zijn medewerker J.H. van Wijnen met vijf bewoners over gezondheidsklachten die mogelijk een relatie hebben met de vliegramp. Tijdens het gesprek wordt een verscheidenheid aan klachten naar voren gebracht, onder andere chronische luchtweginfecties, pijnen in de arm, impotentie en maag- en darmklachten.

Tijdens het gesprek geeft de heer Rengelink te kennen dat hij een door de bewoners geopperd medisch onderzoek voor slachtoffers en hulpverleners niet zinvol en zelfs onwenselijk acht. Hij is van mening dat de diversiteit aan klachten nooit kan worden toegeschreven aan de invloed van één stof (uranium). Verder acht hij het onmogelijk om een meetbaar

[9] Gemeente Amsterdam, Nazorgplan Vliegramp Bijlmermeer, 27 oktober 1992.

probleem te definiëren op basis waarvan betrouwbaar onderzoek kan worden uitgevoerd.[10]

De heer Rengelink neemt ook contact op met de Amsterdamse huisartsenvereniging, met vijf huisartsen en met de arbodiensten van politie, brandweer en GG&GD. Zij geven te kennen dat zich geen patiënten hebben gemeld waarbij er een oorzakelijk verband is tussen de vliegramp en de lichamelijke klachten.

Op 31 augustus 1994, brengen de heren Rengelink en Van Wijnen verslag uit van de inventarisatie. In deze tweeënhalve pagina's tellende brief spreken zij, op basis van een opgave van de lading, de verwachting uit dat de verbranding van deze stoffen niet van betekenis is geweest voor de giftigheid van de verbrandingsprodukten van het vliegtuig en de kerosine. Tevens achten zij het onwaarschijnlijk dat bewoners aan verarmd uranium zijn blootgesteld.

De GG&GD Amsterdam komt tot de volgende conclusie: «Na het vliegtuigongeval hebben wij ons een beeld gevormd van de mogelijke effecten op de lichamelijke gezondheid van de bewoners. De klachten die door een groep bewoners naar voren werden gebracht waren niet zodanig dat een relatie met het vliegtuigongeval aannemelijk was. Informeren bij huisartsen en bedrijfsartsen heeft geen gegevens opgeleverd die er op wijzen dat de vliegramp tot, andere dan als direct gevolg van de ramp zelve, lichamelijke gezondheidsschade heeft geleid. Op basis van onze eigen kennis achten wij dit ook niet waarschijnlijk. Nader onderzoek achten wij niet zinvol.»[11]

Na augustus 1994 doet de GG&GD geen nader onderzoek naar de gezondheidsklachten in relatie tot de Bijlmerramp.

5.3.4 Kamervragen (1993–1997)

Een jaar voor de inventarisatie van de GG&GD Amsterdam stelt op 17 september 1993 het kamerlid R. van Gijzel vragen aan de minister van Verkeer en Waterstaat (V&W) over het gevaar van de lading van de El Al-Boeing voor de volksgezondheid. De minister antwoordt dat bij de bestrijding van de ramp de betrokken diensten in redelijkheid konden aannemen dat er geen volksgezondheidsrisico's in relatie tot de lading aanwezig waren. Dit met uitzondering van de risico's die aan een grootschalige vliegtuigbrand verbonden zijn.[12] Voor de beantwoording van de kamervragen vindt geen overleg plaats met het toenmalige ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, maar wordt informatie ingewonnen bij de gemeente Amsterdam.

Een week later, op 24 september 1993, stelt het kamerlid Van Gijzel opnieuw vragen over het gevaar voor de volksgezondheid in relatie tot de lading van het toestel. Deze keer stelt hij de vragen aan de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM). De minister antwoordt dat geen extreem giftige, zeer gevaarlijke of radioactieve materialen aan boord waren van het verongelukte toestel. Ook voor de beantwoording van deze kamervragen vindt geen overleg plaats met het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.[13]

Het kamerlid D.J. Stellingwerf stelt op 20 september 1994 vragen aan de minister van V&W over de hoeveelheid verarmd uranium in de El Al-Boeing en de gevolgen daarvan voor de volksgezondheid. De minister van V&W antwoordt, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken (en na overleg met de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport) dat een risico voor de gezondheid van omwonenden

[10] Verslag overleg GG&GD, stadsdeel Zuidoost en bewoners Bijlmermeer, 12 april 1994.
[11] Brief van directeur Rengelink van de GG&GD Amsterdam aan de voorzitter van de Stadsdeelraad Zuidoost, 31 augustus 1994, kenmerk ecor/081894.mp.
[12] TK, 1993–1994, aanhangsel handelingen, nr. 88.
[13] TK, 1993–1994, aanhangsel handelingen, nr. 108.

niet waarschijnlijk wordt geacht. Dit op grond van het oordeel van een deskundige van de afdeling stralingstechnologie van het Energie Onderzoekscentrum, ECN te Petten, en op basis van het rapport van de GG&GD Amsterdam. De gesignaleerde gezondheidsklachten van de bewoners kunnen door de GG&GD niet in relatie worden gebracht met het vliegtuigongeval. De notitie over verarmd uranium van ECN-medewerker A.S. Keverling Buisman, en de rapporten van de GG&GD Amsterdam zijn bij de antwoorden gevoegd.[14]

Op 22 juni 1995 tijdens een debat over het rapport van de Raad voor de Luchtvaart wordt zijdelings gesproken over de gevolgen van de ramp voor de volksgezondheid. De Kamer doet de suggestie om na rampen standaard een epidemiologisch onderzoek uit te voeren. De minister van V&W zegt toe deze suggestie voor te leggen aan haar collega's van VWS en Binnenlandse Zaken (BZK). In een brief (21 juli 1995) informeert zij haar collega's over de wens van de Kamer. De brieven zijn wel verstuurd, maar niet aangekomen.[15]

Tijdens haar openbaar verhoor zei minister Borst hier het volgende over:

> *Mevrouw* **Borst-Eilers**: *(...) Wij hebben het nagezocht in ons archief – wij kennen het systeem van het inschrijven van binnengekomen brieven – en wij hebben moeten constateren dat die brief nooit op ons ministerie is gearriveerd. (...) Overigens, als die brief toen op mijn bureau gekomen was, zou ik de Kamer onmiddellijk hebben laten weten dat ik het met de Kamer eens was dat bij rampen voortaan epidemiologisch onderzoek moet worden gedaan. U weet waarschijnlijk uit de verhoren van allerlei deskundigen dat je daarmee moet beginnen direct na het plaatshebben van een ramp.*[16]

Op 22 mei 1996 worden voor het eerst rechtstreeks kamervragen gesteld aan de minister van VWS. Het kamerlid T. Oedayraj Singh Varma vraagt de minister of zij bereid is te onderzoeken of er een verband bestaat tussen onverklaarbare ziekteverschijnselen van bewoners van de Bijlmermeer, brandweerlieden en politiemensen, en het neerstorten van het El Al-vliegtuig. De minister antwoordt de Kamer dat op basis van de conclusies van het GG&GD-rapport geen aanleiding bestaat voor nader onderzoek[17]. In reactie op dit antwoord stelt mevrouw Oedayraj Singh Varma op 4 juli 1996 vragen over de inventarisatie van de GG&GD. Mevrouw Oedayraj Singh Varma vraagt: «Is het waar dat de gegevens, op grond waarvan u concludeert dat geen nader onderzoek nodig is, zijn vergaard kort nadat de ramp plaatsvond?» De minister antwoordt dat de gegevens zijn verzameld in de periode direct na het ongeval tot medio 1994.[18] Op 14 februari 1997 stelt mevrouw Oedayraj Singh Varma opnieuw vragen aan de minister van VWS. Aanleiding is een uitspraak van mevrouw T. Edelstein, specialiste op het gebied van gevaarlijke stoffen bij de Israëlische luchtvaartdienst. Tijdens een hoorzitting in het Israëlische parlement, de Knesset, zegt mevrouw Edelstein: «Toen verarmd uranium, dat als ballast diende in de neergestorte en geëxplodeerde Boeing, door de extreme hitte verdampte, is zeer gevaarlijk materiaal vrijgekomen. We spreken dan over stoffen die kanker kunnen verwekken en andere problemen voor de gezondheid kunnen veroorzaken.» De minister antwoordt dat de uitspraken van mevrouw Edelstein haar niet bekend zijn. De uitspraken sluiten volgens de minister volledig aan bij de antwoorden van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) op vragen van het kamerlid Van Gijzel van 5 november 1993. Op de vraag of de minister in de nieuwe gegevens aanleiding ziet om alsnog een onderzoek te starten naar de gevolgen van de Bijlmerramp voor de volksgezondheid, verwijst zij naar de antwoorden op de kamervragen van 22 mei en 4 juli 1996.

[14] TK, 1994–1995, aanhangsel handelingen, nr. 138.
[15] Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 21 juli 1995, kenmerk DGRLD/LI9.5900078 en brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de minister van Binnenlandse Zaken, 21 juli 1995, kenmerk DGRLD/LI9.5900079.
[16] Openbaar verhoor van mevrouw E. Borst-Eilers, 12 maart 1999 (verhoor 88).
[17] TK, 1995–1996, aanhangsel handelingen nr. 1601.
[18] TK, 1995–1996, aanhangsel handelingen, nr. 1310.

5.3.5 Inventarisatie gezondheidsklachten AMC (1997–1999)

Dagblad Trouw publiceert op 17 september 1997 een artikel waaruit blijkt dat de temperatuur waarbij verarmd uranium uit elkaar valt veel lager is dan waarmee bij de discussie over de gevaren van verarmd uranium voor de volksgezondheid rekening is gehouden. Trouw baseert zich hierbij op informatie van Amerikaanse autoriteiten. Naar aanleiding hiervan vraagt Kamerlid Van Gijzel tijdens het vragenuurtje in de Tweede Kamer van 30 september 1997 aan de minister van VWS om op korte termijn een gezondheidsonderzoek te laten plaatsvinden onder bewoners, de professionele hulpverleners en de vrijwillige hulpverleners. Tijdens het vragenuurtje zegt de minister van VWS een inventariserend onderzoek toe.[19]

Op 23 februari 1998 informeert de minister van VWS de Tweede Kamer over de vertraging van de start van het inventariserende onderzoek. In de brief schrijft zij dat het onderzoek zal aanvangen nadat de resultaten uit het onderzoek van de commissie Informatiestroom Luchtvracht-documentatie (commissie Hoekstra) beschikbaar zijn.[20]

In maart 1998 ontstaat onrust als gevolg van een onderzoek van het Zweedse onderzoeksinstituut Biospectron, in opdracht van de Stichting Visie. Biospectron heeft de feces onderzocht van enkele Bijlmerbewoners en hulpverleners. Hieruit blijkt een verhoogde concentratie uranium.

Alvorens de Stichting Visie de resultaten van het onderzoek naar buiten brengt, legt de Stichting de resultaten voor advies voor aan prof.dr. F.A. de Wolff, medisch-toxicoloog verbonden aan het Leids Universitair Medisch Centrum. Professor De Wolff komt tot de conclusie dat de door Biospectron gehanteerde methode om de aanwezigheid van uranium in het lichaam niet valide is.
Professor De Wolff tijdens zijn openbaar verhoor:

> *De heer* **De Wolff**: *Ik heb de stichting Visie geadviseerd, het resultaat niet naar buiten te brengen, zeer uitdrukkelijk.*
> *Mevrouw* **Oedayraj Singh Varma**: *En hoe ziet u dit nu? Zou u nu een ander advies gegeven hebben?*
> *De heer* **De Wolff**: *Ik sta er nog steeds voor 100% achter. Als dat onderzoek wel had moeten worden ingesteld – en ik ben ook van mening dat het had moeten worden gedaan, in een veel eerder stadium – dan zouden wij dat op een heel andere manier hebben aangepakt.*[21]

Naar aanleiding van het kamerdebat en de maatschappelijke onrust doet de heer De Wolff samen met de professor De Goeij, hoogleraar kernchemie, een voorstel aan de Gezondheidsraad.

> *De heer* **De Wolff**: *Omdat toen ondanks ons advies de stichting Visie het resultaat van het genoemde onderzoek naar buiten bracht, met het bekende resultaat van onder meer het debat in de Tweede Kamer. Wij hebben toen gemeend, de discussie te kunnen kortsluiten door een grondig onderzoek in te stellen naar het voorkomen van uranium bij mensen die daar mogelijk aan waren blootgesteld. Wij hebben toen overwogen dat kennis daarvan ook gunstig zou kunnen zijn voor de medische beoordeling van de patiënten. (...) Ons verzoek werd in overweging genomen door de plaatsvervangend algemeen secretaris en de voorzitter van de Gezondheidsraad. Wij kregen te horen dat het niet opportuun werd geacht om een advies uit te brengen aan de minister. De Gezondheidsraad is, zoals u weet, een onafhankelijk adviesorgaan dat gevraagd, maar ook ongevraagd advies uitbrengt aan bewindslieden. Wij hadden gehoopt, langs deze route met wat meer gezag dan als privé-personen dit onderzoek te kunnen entameren.*[19]

[19] TK, 1997–1998, handelingen 007, p. 379–382.
[20] TK, 1997–1998, 25 600 XVI, nr. 59.
[21] Openbaar verhoor van de heer F.A. de Wolff, 5 maart 1999 (verhoor 69).

De maatschappelijke onrust die ontstaat naar aanleiding van het onderzoek van de Stichting Visie is voor het Tweede Kamerlid Van Gijzel aanleiding om de minister van VWS tijdens een ordedebat op 31 maart 1998 te vragen welke activiteiten zijn ondernomen sinds de toezegging van de minister aan de Tweede Kamer van 30 september 1997. Van Gijzel verzoekt de minister van VWS hier per brief antwoord op te geven.

Een dag later, op 1 april 1998, stuurt de minister van VWS de brief naar de Kamer. In deze brief gaat zij in op het rapport van Biospectron. «Volgens het RIVM is de oorzaak van de gevonden variatie het fluctuerende gehalte van uranium en andere elementen in het voedsel. Die fluctuaties zijn vrijwel geheel terug te vinden in de feces. De verschillende hoeveelheden in de feces zeggen derhalve niets over de eventueel in het lichaam opgenomen hoeveelheid uranium. (...) Naar de mening van het RIVM zijn de metingen geen indicatie voor een eventueel verhoogde blootstelling aan verarmd uranium in de bij de Bijlmerramp betrokken groep personen.»
Daarnaast zet de minister van VWS nogmaals uiteen dat zij besloten heeft te wachten op het resultaat van de commissie Hoekstra. Dit vanwege de samenhang tussen het door haar toegezegde inventariserende onderzoek en het onderzoek van genoemde commissie. De brief wordt afgesloten met de mededeling dat zij van plan is om het al toegezegde inventariserende onderzoek door te zetten, waarbij zij een relatie blijft leggen met de eventueel relevante informatie die uit het onderzoek van de commissie Hoekstra beschikbaar kan komen.[22]

Op 2 april 1998 debatteert de Tweede Kamer over de brief van de minister van VWS. Tijdens dat debat zegt de minister toe dat het inventariserende onderzoek zo spoedig mogelijk van start zal gaan en er een centraal meld- en registratiepunt voor alle betrokkenen zal worden opgericht.[23]

Op 1 mei 1998 gaat het AMC-onderzoek van start. Het definitieve onderzoek bestaat uit drie fasen. In de eerste fase worden alle 55 huisartsen in de regio Amsterdam geconsulteerd. Vanaf 3 juni 1998 wordt het telefonisch meldpunt opengesteld waar mensen met gezondheidsklachten zich kunnen melden. Telefonisch wordt een vragenlijst ingevuld, waarbij alle klachten worden genoteerd en gecategoriseerd. Daarnaast krijgen alle bellers een standaard vragenlijst toegestuurd (fase 2 van het onderzoek). In de derde fase worden de klachten en gemelde diagnose geverifieerd bij de betreffende huisarts. Dit is vanzelfsprekend indien de beller hiervoor toestemming heeft gegeven. In het kader van het inventariserende onderzoek wordt geen lichamelijk onderzoek uitgevoerd.

5.3.6 Signalen over auto-immuunziekten (najaar 1998–1999)

In de eerste tussenrapportage van inventariserend onderzoek «Gezondheidsklachten naar aanleiding van de Bijlmerramp» van het AMC wordt eind september 1998 gemeld dat enkele huisartsen in Amsterdam Zuidoost bij patiënten auto-immuun aandoeningen waarnemen, of geconfronteerd worden met klachten die daar een aanwijzing voor kunnen vormen.

Naar aanleiding van berichtgeving hierover in de media realiseert professor J.J. Weening, nefroloog in het AMC, zich dat hij in de zomer van 1998 twee nierbiopten heeft beoordeeld van mensen die betrokken waren bij de Bijlmerramp. De heer Weening neemt op 2 oktober 1998 contact op met de Inspectie voor de Gezondheidszorg. Hij adviseert de Inspectie om, gelet op het feit dat systemische auto-immuunziekten kunnen ontstaan na wisselende interval perioden na blootstelling aan toxische stoffen, bij individuen die afkomstig zijn uit het rampgebied en die systemische

[22] TK, 1997–1998, 22 861, nr. 19.
[23] TK, 1997–1998, handelingen 069, p. 5119–5133.

klachten hebben, onder andere bloedonderzoek te laten verrichten naar allergische en auto-immuun fenomenen.[24]

De minister van VWS volgt het advies van professor Weening niet op, maar besluit wel de vaste commissie voor volksgezondheid hierover te informeren. De minister van VWS schrijft: «De melding komt uit zodanige hoek dat zij alleszins serieus dient te worden genomen. Ik wijs er evenwel nadrukkelijk op dat van enige relatie nog absoluut niets is gebleken, en ik verzoek u derhalve deze informatie strikt vertrouwelijk te behandelen. In het kader van het AMC-onderzoek zal ik te zijner tijd op deze melding terugkomen.»[25]

Het AMC neemt zijn eigen verantwoordelijkheid en informeert de hoofden van de klinische en preklinische afdelingen van het AMC[26] en de huisartsen die hebben deelgenomen aan het inventariserende onderzoek naar gezondheidsklachten in relatie tot de Bijlmerramp.[27]

In de tweede tussenrapportage van het inventariserende onderzoek van 18 januari 1999 maakt het AMC melding van 16 systemische auto-immuunziekten. Dit aantal is nog niet «hard». Uit fase drie van het AMC-onderzoek, analyse van medische dossiers, moet duidelijk worden welke van deze diagnoses worden bevestigd door de huisarts. Het AMC besluit, na overleg met de Commissie, fase drie voor wat betreft de auto-immuunziekten te versnellen.

In januari 1999 signaleert professor Weening twee nieuwe gevallen van auto-immuunziekten waarbij een relatie zou kunnen worden gelegd met de Bijlmerramp. Ook voor deze twee gevallen is de diagnose al in een eerder stadium gesteld. Professor Weening neemt contact op met de heer C.J. IJzermans, de onderzoekscoördinator van het inventariserende onderzoek, en de directie van het AMC. De heer IJzermans meldt de twee nieuwe auto-immuungevallen op 21 januari 1999 telefonisch aan de heer J. Verhoeff, hoofdinspecteur voor de Volksgezondheid. Het AMC verneemt tot 25 februari 1999 niets van de Hoofdinspectie. De twee nieuwe gevallen van auto-immuunziekten zijn voor het AMC aanleiding om opnieuw een brief te sturen aan de hoofden van de klinische en preklinische afdelingen van het AMC en huisartsen die hebben meegewerkt aan de eerste fase van het inventariserende onderzoek.[28]

Op 25 februari 1999 neemt plaatsvervangend hoofdinspecteur H. Plokker, contact op met de heer IJzermans van het AMC. De heer IJzermans informeert de heer Plokker over de twee nieuwe gevallen van auto-immuunziekten, zoals gesignaleerd door professor Weening. Daarnaast wijst hij de heer Plokker nogmaals op de 16 mogelijke auto-immuungevallen, waarover in de tweede tussenrapportage is bericht. Hij stelt de heer Plokker ervan in kennis dat het AMC, na overleg met de Commissie op 24 februari 1998, alles in het werk stelt om deze 16 gevallen zo snel mogelijk te verifiëren aan de hand van patiëntendossiers van huisartsen.

Nog diezelfde dag schrijft de minister van VWS de Commissie een brief: «De hoofdinspecteur Inspectie Gezondheidszorg heeft hedenochtend bij het AMC geïnformeerd naar de voortgang van het onderzoek (derde fase). Hieruit bleek dat inmiddels, buiten de twee reeds bekende gevallen van auto-immuunziekte, twee nieuwe gevallen bekend zijn geworden.»[29]

Op 31 maart 1999 stuurt de Hoofdinspectie, vooruitlopend op de derde tussenrapportage van het AMC, een brief aan alle huisartsen in Nederland. De huisartsen krijgen het advies extra alert te zijn op klachten die wijzen op een auto-immuunziekte. In de brief wordt gesproken over 28

[24] Brief van prof.dr. J.J. Weening aan dr. H. Plokker, Inspectie voor de Gezondheidszorg, 2 oktober 1998.
[25] Brief van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan de Voorzitter van de Vaste Commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 5 oktober 1999, kenmerk DBO/MS/982016.
[26] Brief van prof.dr. J.J. Weening aan de hoofden van de klinische en preklinische afdelingen van het AMC, 6 oktober 1998.
[27] Brief van dr. C.J. IJzermans aan de huisartsen die hebben deelgenomen aan het inventariserende onderzoek, 7 oktober 1998, kenmerk 98199IJZ.vge.
[28] Brieven van dr. C.J. IJzermans aan de huisartsen in Amsterdam Zuidoost en Diemen-Zuid en aan de hoofden van de klinische afdelingen van het AMC, 19 januari 1999, Kenmerk 99013 IJZ/VGE.
[29] Brief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan de Parlementaire Enquêtecommissie, 25 februari 1998, kenmerk GZB/C&O/99872.

gevallen van auto-immuunziekten. Over dit cijfer heeft geen overleg plaatsgevonden. Het cijfer is onjuist. Op 1 april 1999 is, in aanwezigheid van plaatsvervangend hoofdinspecteur Plokker, het laatste concept van het inventariserende onderzoek besproken. In dit concept wordt gesproken over twaalf vastgestelde gevallen van auto-immuunziekten en tien waarvoor nog nader onderzoek moet plaatsvinden of waarbij nog enig voorbehoud wordt gemaakt bij de diagnose.

5.3.7 Behandeladvies KLM arbo services (1999)

Op 19 januari 1999 zegt de minister van VWS publiekelijk toe[30] dat alle mensen die daar behoefte aan hebben een nader medisch onderzoek kunnen ondergaan. De minister gaat daarmee verder dan de aanbevelingen van het AMC. Het AMC dat op 18 januari 1999 de tweede tussenrapportage van het inventariserende onderzoek publiceert, beveelt aan dat huisartsen alert moeten te zijn op klachten en symptomen die door een patiënt in relatie worden gebracht met de Bijlmerramp. «Lichamelijk onderzoek onder deze mensen kan alleen dan plaatsvinden als duidelijk is naar welke aandoeningen gezocht moeten worden. Dit rapport levert daarvoor vooralsnog te weinig aanknopingspunten.» Daarnaast adviseert het AMC de Hoofdinspecteur voor de Gezondheidszorg na te gaan of de huidige opvang van mensen die hun gezondheidsklachten relateren aan de Bijlmerramp, toereikend is.[31]

De minister van VWS wil wachten op de resultaten van de Commissie (vooral die met betrekking tot de lading) alvorens het medisch onderzoek van start kan gaan.

Begin februari 1999 leiden de openbare verhoren van de Parlementaire Enquêtecommissie tot onrust onder het personeel van brandweer en de politie over de gezondheidsrisico's die de medewerkers hebben gelopen tijdens de hulpverlening bij de Bijlmerramp. Voor de burgemeester van Amsterdam is dit aanleiding om KLM arbo services, de arbodienst van de gemeente Amsterdam, opdracht te geven voor het ontwikkelen van een medisch adviesprotocol.

KLM arbo services gaat onmiddellijk van start met het ontwikkelen van een dergelijk protocol en vraagt de Hoofdinspectie om zitting te nemen in de commissie van deskundigen die het ontwikkeling van het protocol begeleidt.

Op 4 maart 1999 stuurt de minister van VWS een brief aan het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam. Uit de inhoud van deze brief blijkt dat de minister van VWS niet langer wacht op de uitkomsten van de Enquêtecommissie. «Langs deze weg bevestig ik mijn voornemen, als aangekondigd bij brief van 23 februari jl. (GZB/C&O/99775), het lichamelijk onderzoek bij vrijwilligers en omwonenden, op dezelfde wijze uit te laten voeren als het KLM arbo services onderzoek, zoals dat op dit moment in opdracht van u wordt voorbereid voor brandweerlieden, politie en andere gemeentelijke hulpdiensten.»[32]

Het ministerie van VWS vraagt of de organisatie en realisatie van het onderzoek in handen van de gemeente Amsterdam of het stadsdeel kan worden gesteld. Het ministerie zal hiertoe alle kosten van een kantoor/registratieruimte, de benodigde capaciteit en het medisch onderzoek voor haar rekening nemen.[33] Inmiddels heeft de minister hiervoor een bestuurlijke overeenkomst gesloten met de gemeente Amsterdam. Er bestaat tot op heden, 13 april 1999, nog wel onduidelijkheid over de exacte financiële bijdrage van het ministerie van VWS.

[30] NOS-Journaal 19 januari 1999.
[31] AMC, Gezondheidsklachten naar aanleiding van de Bijlmerramp, tweede tussenrapportage, Het telefonisch meldpunt, januari 1999, p. 52.
[32] Brief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan het College van Burgemeester en Wethouders van Amsterdam, 4 maart 1999, kenmerk GZB/C&O/99997.
[33] Brief van coördinerend portefeuillehouder dr. G. ter Horst aan het college van B&W over de stand van zaken medisch onderzoek Bijlmermeer, 4 maart 1999.

Het totaal aantal opdrachtgevers voor de ontwikkeling van het adviesprotocol door KLM arbo services komt hiermee op vier. Naast het ministerie van VWS en de gemeente Amsterdam zijn dit het stadsdeel Zuidoost en de KLM. Een ingewikkelde organisatiestructuur met vier stuurgroepen, drie klankbordgroepen, twee projectgroepen, een werkgroep en een commissie van deskundigen is het gevolg.

In het adviestraject staat de individuele mens centraal. Met iedereen die daarvoor in aanmerking komt, vindt een uitgebreid gestructureerd gesprek plaats. Daarnaast wordt lichamelijk- en laboratoriumonderzoek uitgevoerd. Uiteindelijk resulteert dit in advies op individueel niveau. De huisarts en (zo nodig) een specialist worden over dit advies geïnformeerd. De deelnemers worden (zo nodig) begeleid naar bestaande zorg-instanties. Op groepsniveau wordt verslag gedaan aan de gemeente Amsterdam, het ministerie van VWS, de Klankbordgroepen, ondernemingsraden en vakbonden. De individuele deelnemers ontvangen hiervan een samenvatting.

Het protocol wordt ontwikkeld door KLM arbo services. De uitvoering vindt plaats in samenwerking met het Academisch Ziekenhuis, de Vrije Universiteit en het Onze Lieve Vrouwe Gasthuis. Het AMC, dat in de resultaten van de tweede fase van het inventariserende onderzoek geen aanleiding ziet voor een medisch onderzoek van Bijlmerslachtoffers en hulpverleners, geeft de minister te kennen dat zij op geen enkele wijze, direct of indirect, medische (mede)verantwoordelijkheid op zich neemt voor het onderzoek van KLM arbo services. Het AMC vreest dat een categoraal, ongericht lichamelijk onderzoek, dat patiënten voor enige tijd isoleert van de reguliere gezondheidszorg, ten onrechte het vertrouwen in betrokken huisartsen en behandelende specialisten aantast.[34] In een interview met het personeelsblad van het AMC wijst professor dr. E. Briët, hoogleraar inwendige geneeskunde, op de nadelen van een «ongericht» lichamelijk onderzoek: «Zeker vijftig testen zouden moeten worden uitgevoerd», schat de heer Briët. «Je weet immers niet waarnaar je moet zoeken en dus ontkom je helaas niet aan uitgebreide medische screening. In de praktijk betekent dat: 50 000 tests bij 1000 personen, die in totaal 2500 abnormale waarden opleveren. Die moeten allemaal nader worden onderzocht. Dat brengt een cascade aan nog meer diagnostiek op gang. Natuurlijk kom je dan iets op het spoor. In een groep van die omvang is er altijd wel een aantal mensen met onopgemerkte klachten. Sommigen zullen profiteren van het onderzoek. Maar het merendeel confronteer je met kennis waar ze niet om gevraagd hebben. Ze worden tegen wil en dank gemedicaliseerd. En zelfs bij diegenen bij wie je iets vindt, is een verband met de ramp niet aan te tonen. Want wanneer kun je een kwaadaardige tumor op het conto schrijven van een crash? En zijn ademhalingsstoornissen nu te wijten aan de gebeurtenissen van 4 oktober, of liggen er andere oorzaken aan ten grondslag? Ik ben bang dat we het definitieve antwoord op dergelijke vragen nooit zullen krijgen(...)». De heer Briët blijft daarom bij het standpunt dat hij «liever naar een speld in een hooiberg zoekt, dan ongericht medisch onderzoek uit te voeren».[35]

Op dit moment zijn de voorbereidingen voor de start van het adviestraject in volle gang. Een snelle start wordt bemoeilijkt door de onzekerheid over de financiële toezegging van het ministerie van VWS, het aantal opdrachtgevers en de uitgebreide organisatie- en overlegstructuur. In een brief aan de voorzitter van de Stuurgroep Getroffenen Bijlmerramp, schrijft de heer Veldhuijzen van Zanten, adjunct-directeur van KLM arboservices dat naar de mening van de Commissie van Deskundigen het grootsschalige onderzoek niet eerder dan 1 oktober 1999 kan aanvangen. KLM arbo services ziet zich gesteld voor een dilemma: «Enerzijds onderkent zij de

[34] Brief van de Raad van bestuur van het AMC aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 8 maart 1999, kenmerk 99040.jko.
[35] Status, nr. 4, maart 1999.

grote maatschappelijke en politieke druk voor het snel starten van een medisch onderzoek bij betrokkenen van de Bijlmerramp. Dit geldt temeer omdat het hoofddoel van het onderzoek nu juist de serieuze aandacht voor klachten en/of zorgen van betrokkenen is. Anderzijds stelt de Commissie van Deskundigen dat een verantwoord onderzoek, ook voor de individuele betrokkenen, slechts kan plaatsvinden met een gedegen voorbereiding, zoals hierboven omschreven. Daarnaast hebben AZVU en OLVG laten weten, dat zij alleen willen en kunnen meewerken indien het onderzoek wordt goedgekeurd door hun medisch-ethische commissies en derhalve de toets der medisch-wetenschappelijke kritiek kan doorstaan.»[36]

DEEL II: ANALYSE

5.4 Ziektebronnen

5.4.1 Gezondheidsschade door de brand

Onmiddellijk na het neerstorten van de El Al-Boeing 747 breekt een grote brand uit. De brand kan worden vergeleken met een combinatie van een grote brand in een bouwmaterialenhandel, een brand in een groothandel in cosmetica-artikelen, een grote woningbrand, een kerosinebrand en een brand in een computerhandel. Bij de brand zijn materialen en goederen, zoals kerosine, verf, lijmen, electronica-onderdelen, oplosmiddelen, kunststoffen, cosmetica, bouwmaterialen en het interieur van woningen betrokken.

In antwoord op vragen van het kamerlid Van Gijzel, op 17 september 1993, over gevaar voor de volksgezondheid dat direct herleidbaar is tot de lading van het toestel, antwoordt de minister van Verkeer en Waterstaat «dat er geen volksgezondheidsrisico's in relatie tot de lading aanwezig waren, met uitzondering van de risico's die aan een grootschalige vliegtuigbrand verbonden zijn.»[37] Tot 1998 wordt er geen aandacht besteed aan de gevolgen van de totale brand (inclusief flats, vliegtuig en lading) voor de volksgezondheid.

In 1998 doet het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), in opdracht van het ministerie van VWS, onderzoek naar mogelijke gezondheidsrisico's van stoffen en goederen aan boord van de El Al-Boeing. In de conclusies maakt het RIVM onderscheid tussen acute en chronische effecten:

Acute gezondheidsklachten volgens RIVM

- Acute gezondheidsklachten kunnen zijn opgetreden zoals irritatie van ogen en ademhalingswegen tijdens de brand en enige tijd daarna. Een scala aan stoffen kan hiervoor zorgen, zoals waterstoffluoride, fosfor- en chloorverbindingen, zwaveldioxide en stikstofoxiden.
- Langdurige of blijvende irritatieklachten, zoals longbeschadiging, zijn op grond van blootstellingsberekeningen niet te verwachten.
- De stoffen kerosine en tributylfosfaat zijn ook buiten de brandhaarden verspreid. Het blijkt om geringe hoeveelheden te gaan, waarvan geen gezondheidseffecten zijn te verwachten.

Chronische effecten volgens het RIVM

Zware metalen en andere giftige stoffen die bij de brand zijn vrijgekomen, zoals chroom, polycyclische aromatische koolwaterstoffen, cadmium, antimoon, en nikkel kunnen (op den duur) kanker veroorzaken. Volgens de

[36] Brief van drs. O.B.A. Veldhuijzen van Zanten aan de voorzitter van Stuurgroep Medisch Onderzoek Getroffenen Bijlmerramp, de heer drs. R. Hoff, 12 april 1999, kenmerk bv/as/9909011.
[37] TK, 1992–1993, aanhangsel handelingen, nr. 858.

risicoberekeningen zal de Bijlmerramp leiden tot 1 à 2 extra gevallen van kanker per 10 000 blootgestelden.[38]

Naast het ladingonderzoek heeft het RIVM een zogenaamd onderzoek uitgevoerd naar gezondheidsaspecten van het vrijkomen van verarmd uranium. Op grond van bestudeerde literatuur en de grootte van de balansgewichten verwacht het RIVM dat er bij de Bijlmerramp hooguit 0,5 kilogram in de lucht is vrijgekomen van uranium-oxidedeeltjes die zo klein zijn dat ze bij inademing een risicovormen.[39]

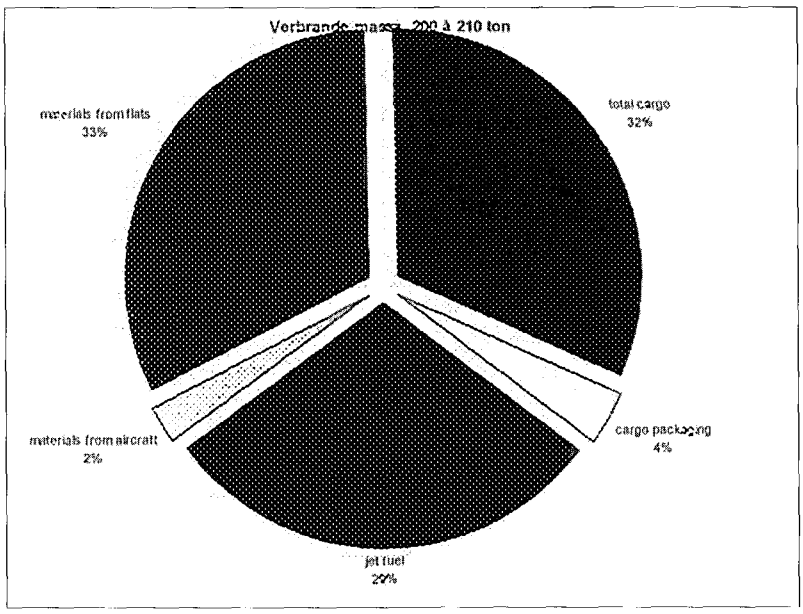
In het openbaar verhoor geeft de heer R.C.G.M. Smetsers van het RIVM een aantal beperkingen aan van het onderzoek:

> *De heer* **Oudkerk**: *Is bij de beoordeling van de risico's rekening gehouden met het feit dat de reddingswerkers, de hulpverleners ter plaatse waarschijnlijk uren en sommigen zelfs dagen lang op een smeulende, narokende massa rond hebben gelopen waardoor de afstand tot het materiaal dat er lag te smeulen heel klein was?*
> *De heer* **Smetsers**: *Ons onderzoek is beperkt geweest tot de situatie tijdens en kort na de brand.*
> *De heer* **Oudkerk**: *De zondagavond dus?*
> *De heer* **Smetsers**: *Ja, en wij hebben daar argumenten voor. Nogmaals het doel van ons onderzoek was of wij stoffen zouden kunnen identificeren die bij een grote groep mensen hebben geleid tot chronische klachten over een tijdperk van jaren. Het is best mogelijk dat enkele individuen op een andere manier zijn blootgesteld.*[40]

Hieruit blijkt dat het onderzoek gericht is geweest op de periode tijdens en kort na de ramp, en dat het gaat om onderzoek naar chronische klachten van een grote groep mensen. Dit zijn belangrijke inperkingen van het onderzoek. Over langdurige blootstelling tijdens de bergingswerkzaamheden en over individuen en kleine groepen mensen worden dus geen uitspraken gedaan.

In opdracht van de Commissie heeft DHV Milieu en Infrastructuur, in samenwerking met het Fraunhofer-Institut für Umwelt-, Sicherheits- und Energietechnik uit Oberhausen, de uitgangspunten en aannames van het RIVM-onderzoek geëvalueerd en aangevuld. DHV heeft in het onderzoek, naast de lading, ook de flat en het vliegtuig betrokken. De totale verbrande massa van 200 000 à 210 000 kilogram is als volgt:

[38] Bruggen, M. van e.a., Gezondheidsrisico's brand El Al-Boeing, RIVM rapport 609026002, oktober 1998, p. 5–13.
[39] Bruggen, M. van e.a., Gezondheidsrisico's brand El Al-boeing, RIVM rapport 609026002, oktober 1998, p. 14–16.
[40] Openbaar verhoor van de heer R.C.G.M. Smetsers, 5 maart 1999 (verhoor 67).



De brand duurde circa een uur. In dat uur zijn veel materialen volledig verbrand, waarbij schadelijke stoffen kunnen zijn gevormd. Daarvoor gevoelige mensen kunnen hier gezondheidklachten van hebben gekregen. De smeulfase, die na de volle brand ontstaat, is veel schadelijker dan de periode van de volle brand. Er komen dan meer schadelijke stoffen vrij. Deze fase duurde meerdere uren. Omdat de grote brandhaard verdwenen is, kunnen hulpverleners en omstanders dichterbij komen. Het gevaar voor blootstelling is dan groter dan tijdens de volle brand. Tevens geldt voor een aantal kleine groepjes hulpverleners dat ze op ongunstige plaatsen staan («onder de rook»). De hoeveelheid ingeademde stoffen, in combinatie met het schadelijk karakter van de stof en de periode dat de stoffen zijn ingeademd, bepalen samen het toxisch effect. Professor De Wolff:

> *De heer* **De Wolff**: *Wij weten dat er bij een brand een onvoorstelbaar groot aantal stoffen kan worden gevormd, onder ongecontroleerde omstandigheden, die ieder op zichzelf een toxisch effect kunnen hebben. En dan hangt het af van de mate van opname en de combinatie van de stoffen die worden opgenomen, of er effecten voor de gezondheid van de mens zijn. Maar daar is niet in detail op te antwoorden, alleen in het algemeen.*[19]

Zoals gezegd hebben zich bij de brand een groot aantal toxische stoffen gevormd. In het DHV-rapport worden de volgende stoffen genoemd. Van enkele van deze stoffen hebben de concentraties in de lucht mogelijk de gehanteerde toetsingswaarden overschreden:
- gassen en rookdeeltjes, zoals zwaveldioxide, stikstofdioxide en zoutzuur
- chroom
- nikkel
- isocynaten
- asbest[41]

Na de ramp, met name tijdens de smeulfase, zijn dioxines vrijgekomen.

De heer L.A. van der Kooij van DHV hierover:

[41] DHV: Second opinion RIVM-onderzoek: Evaluatie lading en relatie tot risico's voor de volksgezondheid, zie band 2, bijlagen bij het eindrapport, Appendix B, externe rapporten.

De heer **Van den Doel**: *(...) Kunt u kort en in lekentaal zeggen wat dioxines zijn, welke rol die gespeeld hebben bij deze brand en de eventuele consequenties ervan?*
De heer **Van der Kooij**: *Dioxines ontstaan eigenlijk bij verbranding bij wat lagere temperaturen, vaak uit kunststoffen. Bij branden waar PVC bij betrokken is, zie je dat in 90% van de gevallen dioxines ontstaan. Bij de brand waar hier sprake van is, is vermoedelijk ook een heleboel PVC verbrand, zittend in verpakkingsmaterialen, in allerlei lading en in allerlei huisraad. Dioxines bestaan uit chloor- en koolstof- en waterstofverbindingen, en zijn dus in heel lage concentraties al schadelijk. Wij ademen ze dagelijks in, ook via het voedsel worden wij eraan blootgesteld...*
De heer **Van den Doel**: *U zegt «bij lage concentraties schadelijk» en dan kijk ik even naar de brand zelf op die avond. Kunt u iets zeggen over de concentraties die zich daar gevormd hebben en over de consequenties daarvan voor de gezondheid?*
De heer **Van der Kooij**: *Het RIVM heeft gekeken naar de concentraties in de lucht. Wij staan erachter dat die concentraties wel zo ongeveer tijdens de verbranding kunnen zijn opgetreden. Het RIVM heeft niet gekeken naar de vorming van dioxines tijdens de smeulfase. Als die zijn ontstaan, zullen ze zich vooral hebben vastgezet op roetdeeltjes en de vaste massa die er nog lag. Inname zal dan vooral hebben plaatsgevonden via de rookdeeltjes die dan ontstaan en via de huid als men onbeschermd op de puinhopen aanwezig zou zijn geweest.*
De heer Van den Doel: Dat was een van de redenen dat u in het begin zei dat men ook in die fase, juist omdat dan ook dioxines kunnen vrijkomen, met perslucht zou moeten optreden?
De heer **Van der Kooij**: *Ja, en bescherming van handen en de rest van je lijf.*
De heer **Van den Doel**: *(...) kunt u zeggen of de blootstelling tijdens die smeulfase – ik heb het dan vooral over al die hulpverleners die de dagen erna op de rampplek zijn geweest – tot concentraties heeft geleid die tot blijvende gezondheidsschade zou kunnen leiden.*
De heer **Van der Kooij**: *Dagelijks neem je dioxines op. Die blootstelling is een vrij forse piek geweest. Of dat leidt tot risico's of effecten, is heel moeilijk te zeggen.*
De heer **Van den Doel**: *Dat zou je eigenlijk individueel moeten checken.*
De heer **Van der Kooij**: *Je moet dat individueel checken. We hebben er deze week nog naar gezocht, maar uit de literatuur is bijna niet op te maken of eenmalige piekdoseringen inderdaad tot klachten kunnen leiden.*[42]

Tijdens de openbare verhoren is professor De Wolff gevraagd om een reactie op het rapport van DHV:

De heer **De Wolff**: *Ik heb weinig gemist in het rapport, maar wij moeten wel aantekenen dat zowel de benadering van het RIVM als de benadering van DHV betrekking heeft op risico-evaluatie: een ruwe schatting van de risico's die zouden kunnen ontstaan als men aan die stoffen is blootgesteld. Vanuit de medische toxicologie denken wij in eerste instantie aan zieke mensen. Wij denken dat deze benadering, die overigens ook helemaal niet anders kan dan zoals het onderzoek is uitgevoerd, te weinig rekening houdt met het individu. Wij denken meer aan het individu. Het is namelijk best mogelijk dat bepaalde individuen wel degelijk heel hoog zijn blootgesteld, ook aan uranium. Dat kan best; dat weten wij niet. Die brand is geen homogene situatie geweest. Op bepaalde plaatsen kunnen verhoogde concentraties zijn opgetreden die door omstanders, bewoners en hulpverleners kunnen zijn binnengekregen. (...) voor werkelijke risicoberekening achteraf van betrokkenen zou ik eerder de voorkeur geven aan een op de patiënt gericht onderzoek.*[19]

Het rapport van DHV is als bijlage gevoegd bij dit eindrapport. In dit rapport wordt uitgebreid ingegaan op een groot scala aan stoffen. DHV komt tot dezelfde conclusie als de heer De Wolff. Die conclusie luidt dat onderzocht moet worden wat de daadwerkelijke plaats was waar individuen of groepen zich bevonden, en hoelang ze daar zijn geweest. Pas als daar meer duidelijkheid over is, kunnen conclusies worden getrokken voor individuele gevallen.

[42] Openbaar verhoor van de heer L.A. van der Kooij (verhoor 68).

DHV komt tot de conclusie dat de toxiciteit van aluminium nauwelijks een rol heeft gespeeld bij de gezondheidsrisico's. Professor De Wolff, de deskundige in Nederland op het gebied van de toxiciteit van aluminium, is het daar niet mee eens:

> *De heer* **De Wolff**: *Ik kan niet oordelen over de technische specificaties. Ik weet alleen dat aluminium bij redelijk lage temperatuur kan ontbranden, althans in poedervorm. Het wordt gemakkelijk geoxideerd, dus het verbrandt ook gemakkelijk. Ik kan mij inderdaad voorstellen dat bij aluminium in plaatvorm die verbranding wat minder uitgesproken zal zijn. Ik wil dat graag aannemen van de heer Van der Kooij. Je weet echter natuurlijk nooit wat er in zo'n inferno is gebeurd. Het is best mogelijk dat er lokaal zulke hoge temperaturen zijn ontstaan en dat de condities dusdanig zijn geweest dat er toch aluminiumdeeltjes of verbindingen van aluminium in de lucht zijn gekomen.*[19]

Conclusie

- De Commissie constateert dat er schadelijke stoffen zijn vrijgekomen. Voor grote groepen zijn hier geen chronische gezondheidsklachten uit voort gekomen. De Commissie sluit niet uit dat individuen wel chronische gezondheidsklachten hebben opgelopen, afhankelijk van de situatie waarin zij zich bevonden.

5.4.2 Gezondheidsschade door verarmd uranium

Uranium kan op twee manieren nadelig zijn voor de gezondheid. In de eerste plaats door de chemische eigenschappen als zwaar metaal of als oxide. Net als andere zware metalen heeft het zgn. «chemisch-toxische eigenschappen». In de tweede plaats als radioactief element. Uranium of uraniumoxide zendt straling uit. Dat laatste wordt onderstaand toegelicht. De radioactiviteit van (verarmd) uranium wordt gedomineerd door alfastraling. Deze straling kan met name risico-verhogend zijn wanneer het *in* het lichaam komt. Uitwendige bestraling speelt doorgaans geen rol van betekenis.

Verarmd uranium is licht radioactief. De gezondheidsrisico's van radioactieve stoffen kunnen worden berekend. Internationaal bestaat grote overeenstemming over de wijze waarop dit moet gebeuren. Verarmd uranium wordt aangeduid als licht radioactief. Als het zich niet verspreidt, is doorgaans niet te verwachten dat er sprake is van verhoogde risico's. De wijze waarop mogelijk sprake kan zijn van verhoging van stralingsrisico's is wanneer verarmd uranium wordt ingeslikt of ingeademd. Bij verarmd uranium is inademen van groter belang dan inslikken.

De vraag of er in het geval van de Bijlmerramp sprake is van verhoogde stralingsrisico's vanwege verarmd uranium wordt bepaald door:
- de vraag of het uranium als stof is vrijgekomen
- zo ja, of het is ingeademd (en ingeslikt) door hulpverleners/ omwonenden
- zo ja, of met name het inademen zo langdurig is geweest dat er stofconcentraties zijn ontstaan die gevaarlijk zijn voor de gezondheid.

Uit onderzoek dat in opdracht van de Commissie is uitgevoerd[43] en uit onderzoek wat eerder door TNO in opdracht van de arbodienst van KLM is uitgevoerd, blijkt dat verarmd uranium als stof is aangetroffen in Hangar 8.

De commissie gaat ervan uit dat het stof afkomstig is van de werkzaamheden in het kader van de berging van het El Al-toestel. Bij metingen door de KLM in andere hangars werd geen verhoogde concentratie verarmd uraniumstof aangetroffen. Op basis van de metingen in Hangar 8 en de aanname dat de verhoogde concentratie verarmd uraniumstof een gevolg

[43] NRG-rapport: Uranium in stof uit hangar 8 van Schiphol-Oost, zie band 2, bijlagen bij het eindrapport, Appendix B, externe rapporten.

is van de bergingswerkzaamheden van het El Al-toestel kan de conclusie worden getrokken dat bij de brand stofdeeltjes verarmd uranium zijn gevormd, en dat deze zijn vrijgekomen. De Commissie verwacht dat het vrijkomen van verarmd uraniumdeeltjes heeft plaatsgevonden op de rampplek en in Hangar 8. Naar alle waarschijnlijkheid zijn de stofdeeltjes ingeademd door hulpverleners en omwonenden.

Aan de hand van het gemeten stof in de hangar kan worden berekend of er ontoelaatbaar hoge stralingsrisico's zijn geweest in Hangar 8. In het onderzoek van het onderzoeksinstituut NRG, is dat gedaan. De conclusie is dat: «... ook onder ongunstige blootstellingscondities de stralingsdosis als gevolg van inhalatie van het stof een kleine fractie blijft van de jaarlijkse, uit natuurlijke bronnen ontvangen stralingsdosis. In hoeverre zich in het verleden meer extreme blootstellingsomstandigheden ten aanzien van stofconcentraties, uraniumconcentraties in stof en blootstellingsduur hebben voorgedaan kan op grond van het huidige onderzoek niet worden vastgesteld.»[44] Het is niet meer te reconstrueren of in de Bijlmermeer ontoelaatbaar hoge stralingsrisico's zijn geweest in individuele situaties.

In de zesenhalf jaar die zijn verstreken sinds de vliegramp hebben verschillende instanties zoals het ECN, het RIVM en de GG&GD meerdere malen gepubliceerd over de mogelijke risico's van verarmd uranium in de Bijlmermeer. In de loop der jaren zijn de rapporten verder onderbouwd, maar de conclusies blijven onveranderd, namelijk dat het onwaarschijnlijk is dat omstanders en hulpverleners zijn blootgesteld aan significante stralingsrisico's door verarmd uranium. Ook in de openbare verhoren is hierover herhaaldelijk gesproken.

> *Mevrouw* **Oedayraj Singh Varma**: *Ik ga verder met het verarmde uranium. Een deel daarvan is verbrand en het is zelfs goed mogelijk dat het deel dat zoekgeraakt is – er is een groot deel zoekgeraakt – helemaal verbrand is. Zou u kunnen aangeven, wat de consequenties voor de gezondheid zijn van het inademen van stofdeeltjes van verarmd uranium?*
> *De heer* **De Wolff**: *Als je ervan uitgaat dat het uranium voor 100% is verbrand, dan is er uraniumoxide ontstaan, dat in deeltjes door de lucht kan zijn verspreid. Pas als de mens ermee in contact komt, ligt het op mijn vakgebied, de toxicologie. Het is afhankelijk van de grootte van de deeltjes of ze in de longen achterblijven, eventueel door het slijmvlies van de longen worden opgenomen en het lichaam in worden getransporteerd of dat ze worden uitgehoest door de normale activiteiten van de trilharen in de luchtwegen. Grote deeltjes worden doorgaans weer tamelijk snel langs de normale weg uit de longen verwijderd. Hele kleine deeltjes kunnen door de activiteit van bepaalde cellen in het lichaam terechtkomen en die kunnen dus verspreid raken over de lichaamsweefsels. Andere deeltjes kunnen achterblijven in de longen en daar lange tijd verblijven.*[19]

In het verhoor van de heer L.A. van der Kooij van DHV werd over de radiologische aspecten van uranium het volgende gezegd:

> *De heer* **Van der Kooij**: *De concentraties lagen vele factoren lager dan de daarvoor geldende normen. Wij hebben ook hier gebruik gemaakt van de MAC-waarden die voor langdurige blootstelling gelden en dan ligt die 500 gram die zouden zijn vrijgekomen er een factor 100 tot 1000 onder.*[39]

Door het RIVM is in 1998 zelfs nagegaan wat de risico's van verarmd uranium zijn in een «worst-worst case scenario». Alle 152 kilogram kwijtgeraakt uranium zou dan moeten zijn verbrand en zijn uiteengevallen tot inadembare deeltjes. De heer Smetsers van het RIVM zegt in zijn verhoor hierover het volgende:

[44] NRG-rapport: Uranium in stof uit hangar 8 van Schiphol-Oost p. 27, zie band 2, bijlagen bij het eindrapport, Appendix B, externe rapporten.

Mevrouw **Oedayraj Singh Varma**: *Hebt u ook rekening gehouden met de verbranding van de totale hoeveelheid zoekgeraakt uranium?*
De heer **Smetsers**: *Ja, dat is het «worst worst-case»-scenario: er is 152 kilo kwijt, alles is in de vuurhaard gekomen, 100% is geoxideerd, 100% is in kleine, inhaleerbare deeltjes verspreid geraakt. We hebben ook gekeken naar de meest ongunstige plek voor de verbranding en naar de meest ongunstige plek waar mensen gestaan kunnen hebben. We hebben bovendien verondersteld dat iemand op die plek zeer zware arbeid verrichtte; daarbij moet u denken aan de inspanning van een marathonloper. Op die manier kom je uit op een stralingsdosis beneden 1 millisievert.*[37]

1 millisievert is de limietwaarde welke door de Europese Unie is vastgesteld voor de bevolking.

De heer A.S. Keverling Buisman van het ECN maakt met betrekking tot de stralingsrisico's van uraniumoxide een vergelijking met risico's van roken:

De heer **Keverling Buisman**: *Je kunt uitrekenen hoeveel sigaretten nodig zijn om longkanker te veroorzaken. De frequenties daarvoor zijn bekend, die kun je gewoon in de literatuur opzoeken. Ik heb dat gedaan. Als je dat terugrekent naar de kans die de mensen lopen die die 10 microsievert hebben geïnhaleerd, dan zou dat de equivalent zijn van het roken van één sigaret. Niet per dag, maar gewoon dán, gedurende die 500 uur.*
De heer **Oudkerk**: *Laat ik het iets specifieker maken, omdat het ook om specifieke groepen gaat. De eerste dagen, weken, maanden na de ramp hebben mensen in de hangar continu dingen zitten uitzoeken om wrakstukken van het vliegtuig te identificeren en om te zien of men op die manier achter de oorzaak van de ramp zou kunnen komen. Hoe schat u de gezondheidsrisico's in die de mensen die daar constant hebben gerommeld met dat spul, hebben gelopen door het uraniumoxide?*
De heer **Keverling Buisman**: *Dat is ongeveer dit. Dat is het maximum dat ik eraan kan toekennen.*[45]

Uraniumoxide is waarschijnlijk verspreid tijdens de Bijlmerramp. Zowel DHV als RIVM constateren dat ook bij een worst-worst case scenario de kans dat door inhalatie van uraniumoxide een radiologische vergiftiging kan ontstaan beperkt is. Naast de radiologische aspecten zijn aan uranium ook chemisch-toxische aspecten verbonden. Uranium is een zwaar metaal en kan daarom net als andere zware metalen giftig zijn. Goed oplosbare uranium-verbindingen worden in het algemeen snel, binnen een aantal dagen, verwijderd via de urine. Voor goed oplosbare verbindingen geldt dat de chemische toxiciteit groter is groter dan de radiologische.[46] Ook een stralingsdeskundige van ECN, de heer Keverling Buisman heeft tijdens zijn verhoor aangegeven dat bij uranium en verarmd uranium de chemische aspecten een rol spelen:

De **voorzitter**: *Is het giftig als radioactieve stof of als een chemische stof?*
De heer **Keverling Buisman**: *Het is in ieder geval giftig als radioactieve stof, maar het is ook een zwaar metaal. Zware metalen, zoals kwik en lood, zijn over het algemeen niet goed voor het lichaam. Het is dus ook een giftige stof als zwaar metaal.*[42]

Over de mogelijkheid dat iemand ziek wordt door de chemische toxiciteit van uranium is gesproken met de heer Weening, als patholoog verbonden aan het AMC en specialist op het gebied van auto-immuunziekten.

De heer **Weening**: *Omdat er in de publiciteit veel gesproken is over uranium en dergelijke heb ik daar ook naar gekeken in de literatuur. Dan kom je op een aantal publicaties over uranium en silica, dat is een bestanddeel van erts waarin uranium zit, die ook SLE kunnen veroorzaken en systemische sclerose, ook een soort auto-immuunziekte, bij mijnwerkers. Ik kom dus op kwikchloride, geïoniseerd goud, bepaalde toxinen en eventueel, uit de literatuur althans, uranium.*[4]

[45] Openbaar verhoor van de heer A.S. Keverling Buisman, 4 maart 1999 (verhoor 62).
[46] Bruggen, M. van e.a., Gezondheidsrisico's brand El Al-Boeing, RIVM rapport 609026002, oktober 1998.

Conclusies

- De Commissie concludeert op grond van de bestaande wetenschappelijke literatuur, de onderzoeken die zich specifiek hebben gericht op de Bijlmerramp, de openbare verhoren en het onderzoek dat door de Commissie is verricht, dat het onwaarschijnlijk is dat grote groepen bewoners en hulpverleners een uraniumvergiftiging hebben opgelopen.
- De Commissie wil daarbij nadrukkelijk opmerken dat het niet uit te sluiten is dat onder specifieke omstandigheden enkele individuen zoveel uraniumoxide als in-adembare deeltjes hebben binnengekregen dat zij daardoor een besmetting hebben opgelopen.

5.5 Gezondheidsklachten

De Commissie heeft zelf geen medisch-wetenschappelijk onderzoek verricht naar gezondheidsklachten van Bijlmerbewoners en hulpverleners, maar heeft wel gesproken met mensen met gezondheidsklachten en heeft diverse publikaties en onderzoeken over het onderwerp bestudeerd en lopende onderzoeken op de voet gevolgd. Op basis hiervan wordt gerapporteerd.

5.5.1 Inventariserend onderzoek van het AMC

In opdracht van de Inspectie voor de Gezondheidszorg inventariseert het AMC in de periode mei 1998-juni 1999 gezondheidsklachten van betrokkenen bij de Bijlmerramp. Het onderzoek kent drie hoofdvragen, elk behandeld in een deelonderzoek:

1. Welke gezondheidsklachten worden aan huisartsen in Amsterdam Zuidoost gepresenteerd, waarbij door de huisarts ofwel door de patiënt een relatie wordt gelegd met de Bijlmerramp?
2. Welke gezondheidklachten ervaren mensen, die zelf een relatie leggen tussen deze problemen en de Bijlmerramp?
3. Zijn de klachten en diagnoses, die mensen zelf aan de ramp toeschrijven bekend bij de huisarts en zijn deze naar het oordeel van de huisarts aan de ramp toe te schrijven?

Eerste deelonderzoek: het huisartsenonderzoek

Voor het eerste deelonderzoek zijn open interviews gehouden met 51 van de 55 huisartsen in de regio Amsterdam Zuidoost en Diemen Zuid. De ondervraagde huisartsen hebben een patiëntenpopulatie van ongeveer 92 000 personen. In totaal wijzen zij ongeveer driehonderd patiënten aan waarbij de gezondheidsklachten volgens hen te maken hebben met de Bijlmerramp. Daarnaast leggen ongeveer vierhonderd patiënten zelf een verband met de Bijlmerramp.[47]

De onderzoekers komen tot drie groepen patiënten met verschillende klachtenpatronen:

- bewoners van de getroffen flats, vooral allochtonen. Deze groep vertoont volgens de huisartsen, naast bij de ramp opgelopen kwetsuren en algemene klachten als moeheid en malaise, vooral klachten van psychische aard.
- hulpverleners. Het gaat hier om een kleine groep in Amsterdam Zuidoost woonachtige, voornamelijk Nederlandse mannen, die vóór de ramp de huisarts niet frequent bezochten. Een deel van hen vertoonde, volgens de huisartsen, in eerste instantie psychische en algemene lichamelijke klachten als moeheid, overal pijn, vaak ziek. Later worden ook lichamelijke klachten als huid- en luchtwegproblemen gemeld.

[47] De Bijlmerramp en gezondheidsproblemen, een eerste tussenrapportage, De inventarisatie onder huisartsen, Inspectie voor de Gezondheidszorg, AMC, september 1998.

Daarnaast heeft een klein aantal van hen last van huiduitslag, rode bulten en jeuk aan armen en benen.
- omwonenden en ooggetuigen. Een groep, zowel bestaande uit autochtonen als allochtonen, met een divers klachtenpatroon. Ook zij vertonen psychische klachten, algemene klachten als moeheid en een breed palet van lichamelijke klachten als hoesten, kortademigheid, allergie, haaruitval en huidklachten.

Tweede deelonderzoek: het telefonisch meldpunt

In de periode juni-juli 1998 is iedereen die een relatie legt tussen de gezondheidsproblemen en de ramp in de gelegenheid gesteld om een speciaal daartoe ingericht gratis telefoonnummer te bellen. Uiteindelijk hebben 903 mensen zich via dit nummer gemeld, van wie 846 met lichamelijk klachten. Van deze 846 is informatie verzameld en geanalyseerd. De analyse leverde het volgende op:

- vrouwen melden meer algemene lichamelijke klachten dan mannen, maar minder psychische problemen en huidklachten
- psychische problemen worden het meest genoemd in de leeftijdscategorie 30–50 jaar
- huidklachten en algemene lichamelijke klachten worden meer gemeld door autochtonen dan door allochtonen; voor ademhalingsklachten geldt het omgekeerde
- allochtonen (met uitzondering van Surinamers) melden ook meer klachten van het bewegingsapparaat (nek, schouder, hand/vinger, spierpijn en meerdere gewrichten)
- flatbewoners melden de meeste psychische problemen; mensen uit Amsterdam Zuidoost (inclusief flatbewoners) noemen meer luchtwegproblemen en algemene lichamelijke klachten
- mensen die in Hangar 8 werkten melden meer problemen van het bewegingsapparaat en hebben meer oog- en stofwisselingsklachten
- politiemensen melden de meeste huidklachten
- mensen die de slachtoffers hielpen noemen meer klachten aan de luchtwegen dan de andere hulpverleners of de slachtoffers.

Op basis van de tweede tussenrapportage komt het AMC tot de conclusie dat er geen eenduidig klachtenpatroon is bij hulpverleners, slachtoffers en omwonenden die betrokken waren bij de Bijlmerramp.[48]

> *De heer* **IJzermans**: *Wij zochten naar, zeg maar, klinische beelden, dus de samenhang van klachten die op een gegeven moment iets zegt. Wij hebben dat dus wel gevonden bij posttraumatische stress, zoals u gisteren heeft gehoord. Maar voor klinische beelden van uitsluitend lichamelijke achtergrond hebben wij te weinig gegevens gevonden. Ik denk dat het beste voorbeeld is dat – zoals u weet – wij bijna 3500 klachten hebben doorgekregen, maar dat de meest voorkomende combinatie van klachten is: 18 maal. En dat is natuurlijk heel weinig.*[49]

Het AMC wijst lichamelijk onderzoek van de hand. Dit mede in het licht van de constatering dat 87% van de bellers onder behandeling is van een (huis)arts.

De Commissie heeft op 15 januari 1999 gesproken met bewoners en hulpverleners met gezondheidsklachten. Het viel de Commissie op dat de klachten van bewoners en hulpverleners grote overeenkomsten vertonen. Ook de heer Kurk, gespecialiseerd in het chronisch vermoeidheidssyndroom, signaleert een klachtenpatroon bij Schipholmedewerkers die hij onder behandeling heeft en waarvan het grootste deel zich heeft aangemeld bij het telefonisch meldpunt.

[48] AMC, gezondheidsklachten naar aanleiding van de Bijlmerramp, tweede tussenrapportage, Het telefonisch meldpunt, januari 1999.
[49] Openbaar verhoor van de heer C.J.J.M. IJzermans, 5 maart 1999 (verhoor 71).

De heer **Oudkerk**: *Kunt u aangeven, wat de hoofdmoot van de klachten is waarmee deze patiënten bij u terecht zijn gekomen?*
De heer **Kurk**: *Allereerst intense vermoeidheid, zonder dat er verklarende omstandigheden zijn waardoor zij op enig moment vermoeid zijn geworden. Vervolgens klagen veel mensen over geheugen- en concentratieproblemen, waarvoor eigenlijk ook geen verklaring is. Dat gaat vaak gepaard met spier- en gewrichtsklachten, waarbij mensen niets aan die spieren of gewrichten zien en waarbij ook uit onderzoek geen verklaring tevoorschijn komt zoals bijvoorbeeld reumafactoren of wat dan ook.*
De heer **Oudkerk**: *Ik herhaal het even. Mensen zijn intens moe, hebben geheugenstoornissen of concentratieverlies en spieren/of gewrichtsklachten.*
De heer **Kurk**: *Ja.*
De heer **Oudkerk**: *Is dat een patroon, of komt dat bij al die mensen voor?*
De heer **Kurk**: *Het komt bij al die mensen voor. Al die mensen zijn moe en meestal hebben zij die twee andere klachten ook.*[5]

Derde deelonderzoek: dossieronderzoek bij de huisarts

Mensen die contact zochten met het telefonisch meldpunt hebben niet alleen klachten, maar ook diagnoses opgegeven. Deze diagnoses en klachten zijn na toestemming van de betrokken personen, in fase drie van het onderzoek voorgelegd aan de behandelend (huis)arts. Het AMC komt in grote lijnen tot de volgende conclusies:

- De huisartsen kennen de klachten en diagnoses van patiënten die hun klachten in verband brengen met de Bijlmerramp goed. De uitkomsten uit de eerste tussenrapportage, interviews onder huisartsen, worden bevestigd.
- In 6% van de gevallen is naar het oordeel van de huisartsen een relatie met de Bijlmerramp waarschijnlijk. In 40% van de gevallen achten de huisartsen een relatie onwaarschijnlijk en in iets meer dan de helft van de gevallen gaf de huisarts het oordeel «Mogelijk».
- Er is niet, zoals tijdens de verhoren van de Parlementaire Enquêtecommissie gesuggereerd, een «omslagpunt» in 1997. 44,7 procent van de diagnoses werd gesteld in de periode 1995–1997.
- Er zijn via het meldpunt, het dossieronderzoek en door informatie van enige artsen, 11 bewezen auto-immuunaandoeningen gevonden. Daarnaast zijn er enige van deze aandoeningen gemeld waarbij de bewijskracht uit de dossiers te gering was. Ten slotte zijn 5 aandoeningen gemeld waarbij het immuunapparaat tijdelijk is aangedaan.
- Het AMC is niet geheel zeker over de gemelde auto-immuunaandoeningen. De extra aandacht die is besteed aan deze groep ziektes heeft geen aanwijzingen opgeleverd die nader onderzoek, zowel wetenschappelijk als lichamelijk, gewenst maken. Toch zijn er vrij veel auto-immuunfenomenen, zoals haaruitval, verkleuring van de huid en bepaalde problemen met de schildklier. Deze aandoeningen vergen toch alertheid bij de behandelende artsen.
- Vanuit de door het AMC verzamelde gegevens is geen verband te leggen tussen de gezondheidsklachten en iets specifieks in de lading of brand.[50]

Eindrapport

In juni 1999 komt het AMC met haar eindrapport. In het eindrapport zullen conclusies worden getrokken op basis van de drie deelrapporten. Daarnaast zal worden ingegaan op de meldingen die zijn binnengekomen na sluiting van het telefonische meldpunt en de schriftelijke vragenlijst die de bellers kregen opgestuurd. Over deze lijst is veel commotie ontstaan. Ten onrechte ging een aantal mensen er vanuit dat de vragenlijst de basis vormde voor de inventarisatie van klachten en diagnoses. De wetenschappelijk erkende en zeer veel gebruikte vragenlijst was aan het onderzoek

[50] AMC, Onderzoek Gezondheidsklachten Bijlmerramp, derde tussenrapportage, Dossieronderzoek bij de Huisarts, 13 april 1999.

toegevoegd om een vergelijking te kunnen maken tussen de groep bellers en andere groepen. De mensen die een vragenlijst hadden verwacht over hun lichamelijke klachten konden hun klachten hier niet op kwijt. Hierdoor kregen zij de indruk dat het AMC te veel de nadruk legt op psychische stoornissen en PTSS. Vanwege deze commotie heeft het AMC er van afgezien de analyse van de vragenlijsten mee te nemen in de tweede tussenrapportage.

Conclusie

- Het inventariserende onderzoek van het AMC levert een belangrijke bijdrage aan het inzicht in de gezondheidsklachten die in relatie worden gebracht met de Bijlmerramp.
- De commissie sluit niet uit dat er sprake is van een klachtenpatroon.

5.5.2 Posttraumatische stress-stoornis

Veel mensen in Nederland weten nog wat ze aan het doen waren toen ze hoorden dat er een vliegtuig was neergestort in de Bijlmermeer. Dit geldt nog sterker voor mensen die de ramp met eigen ogen hebben gezien. Het beleven en meemaken van de ramp heeft bij veel van deze mensen een onuitwisbare indruk achtergelaten.

> *«Ik wou gillen en stampen omdat ik bang was en toen mijn moeder terug kwam zei ze dat die mensen gingen springen en toen me zus terug kwam zei ze dat kinderen met vuur aan hun lijf gingen wegrennen en ze zag een vrouw met een verbrande baby en ze zag mensen en kinderen levend verbranden.*[51]

Tijdens een expertmeeting over Post traumatische stress stoornis (PTSS) is het volgende verhaal aan de Commissie verteld:

> *Mevrouw B. en haar echtgenoot gaan in de namiddag van 4 oktober 1992 op bezoek bij kennissen. Hun kinderen, van 16 en 14 jaar oud, blijven thuis. Tegen haar dochter zegt zij dat zij niet laat thuis zal komen, dat zij niet lang zal wegblijven. Zij lopen naar de flat die tegenover hun eigen flat ligt, en horen opeens een harde knal. Zij horen iemand gillen: er is een vliegtuig neergestort. Als zij achteromkijken, zien zij een enorme vuurzee. Het duurt even voordat het tot hen doordringt dat het vliegtuig nota bene op hun eigen flat is neergestort. Mijnheer B. gilt het uit: o, nee, onze kinderen. Mevrouw B. holt naar de flat en raakt hysterisch als zij ziet dat hun appartement volledig verdwenen is. Die avond lopen beiden verdwaasd rond op de plek van de ramp en worden zij uiteindelijk naar het opvangcentrum gebracht. Vanaf dat moment begint voor hen het wachten op nieuws over hun kinderen. Pas anderhalve week na de ramp komen enkele politieagenten bij hen langs met het slechte nieuws over hun kinderen. Als bewijs dat zij dood zijn, worden delen van kledingstukken en sieraden van de kinderen getoond. Dat is een enorme klap. Mevrouw B. denkt nog dagelijks aan de ramp terug. Zij hoort nog steeds die knal en het gegil van alle mensen, en voelt zich verdoofd. Het is alsof het niet echt gebeurd is. Zij heeft nergens meer zin in en wilde soms dat zij was thuisgebleven en samen met haar kinderen was omgekomen.*[52]

Veel mensen hebben verschrikkelijke dingen gezien. Geluiden, beelden en geuren staan voor altijd in het geheugen gegrift. Het is een algemeen gevoel dat mensen die iets vreselijks meemaken, daardoor zeer geraakt worden en het op een of andere manier moeten verwerken. Mensen kunnen het als het ware niet vergeten. Deze emotionele conditie kan worden omschreven als PTSS.

De vliegramp in de Bijlmermeer is een gebeurtenis die PTSS heeft veroorzaakt, zowel bij hulpverleners als bij slachtoffers. Het mogelijk ontstaan van PTSS in Amsterdam wordt al vroeg onderkend. In het nazorgplan van de gemeente Amsterdam wordt een behandeling

[51] Prins, J.; De Bijlmervliegramp: hulpverlening aan jeugdige slachtoffers en hun opvoeders. Verslag en evaluatie (Riagg Zuid Oost Amsterdam, afdeling jeugdzorg, sept. 1995).

[52] Expertmeeting Carlier en Gersons, december 1998. Het verhaal is eveneens opgenomen in de eerst rapportage van de evaluatie van het Nazorgplan.

voorgesteld van psychische klachten bij slachtoffers en hulpverleners. Uit evaluatie-onderzoek van het AMC uit 1993 blijkt dat 72 procent van de onderzochte personen in meer of mindere mate te kampen heeft met traumatische klachten. Een kwart van deze mensen heeft daadwerkelijk PTSS.[53]

Dezelfde groep respondenten is een jaar later opnieuw onderzocht. Het AMC constateert dat het percentage van mensen met PTSS nauwelijks is gewijzigd. Over dit resultaat is de heer B.P.R. Gersons gevraagd:

De heer **Van den Doel**: *Ik wil nu meer kijken naar de lange termijn. In het onderzoek geeft u aan, dat is net ook al gezegd, dat een half jaar na de ramp zo'n 24 procent PTSS-slachtoffer was. Anderhalf jaar na de ramp heeft u dat nog een keer bekeken. Toen bleek dat het percentage nauwelijks was teruggelopen.*
De heer **Gersons**: *Dat klopt.*
De heer **Van den Doel**: *U concludeerde in uw onderzoek dat de termijn van de nazorgfase in feite zou moeten worden bijgesteld. Kunt u daarover iets zeggen? Wat zijn toen uw vervolgstappen geweest?*
De heer **Gersons**: *In de rapportages, wij hebben er twee gemaakt, hebben wij er keer op keer op aangedrongen dat er een informatie- of coördinatiecentrum wordt ingericht na zo'n ramp, zoals bijvoorbeeld is gebeurd na de vliegramp op Zanderije. Dat heeft heel goed gewerkt over een jaar of vier. Dat helpt met name, omdat je dan in de gaten kunt houden hoe het met de mensen is, hun sociale situatie, maar ook hun gezondheids-situatie. Wij zijn een beetje eenzaam geweest in dat verzoek en aangezien wij daarvoor geen bevoegdheden hebben, is het niet gelukt. Ik denk, als wij nu terugkijken, dat het goed zou zijn voor de ramp na de ramp, zoals je dat in de psychiatrie noemt, in de toekomst over een aantal jaren een informatiecentrum rond zo'n ramp op te zetten, zodat je niet zo'n chaos krijgt, als waarin wij nu terecht zijn gekomen.*[54]

Het aantal mensen met PTSS is in 1992 en later veel hoger dan in eerste instantie wordt verwacht. Een duidelijke reden is hiervoor niet te geven. Wellicht is een van de verklaringen de samenstelling van de populatie in de Bijlmermeer. Deze kenmerkt zich door de aanwezigheid van vele nationaliteiten en vluchtelingen uit conflictregio's. Wellicht is deze groep kwetsbaarder voor PTSS bij een nieuwe traumatische ervaring.

Professor Gersons adviseert de gemeente Amsterdam al in 1993 een centraal coördinatiepunt op te stellen op de plaats van de ramp. Zo kan de nazorg in de eerste acute fase in een zo vroeg mogelijk stadium helder en overzichtelijk worden gestuurd. Dit is niet gebeurd.

Het AMC inventariseert in 1998 klachten onder bewoners van de Bijlmermeer. Dit gebeurt met behulp van het in dit hoofdstuk beschreven telefonische meldpunt en de schriftelijke vragenlijst. Het is op basis van dit onderzoek dat Gersons constateert dat er nog 100 patiënten zijn met PTSS-klachten die gerelateerd zijn aan de Bijlmerramp.

De heer **Gersons**: *Door de telefonische enquête weten wij dat er in ieder geval een grote kans is dat het 100 mensen betreft, maar het kunnen er ook meer zijn. Dat kan ik niet zeggen.*[51]

Uit de tweede tussenrapportage van het inventariserende onderzoek naar gezondheidsklachten in relatie tot de Bijlmerramp blijkt dat nog circa 100 mensen kampen met een onverwerkte posttraumatische stress-stoornis. Op dit moment verzorgt de heer Gersons voor deze 100 mensen een behandeling.

De Commissie heeft met veel Bijlmerbewoners en hulpverleners gesproken. Veel van deze mensen kampen tot op de dag van vandaag met lichamelijke klachten die zij toeschrijven aan de Bijlmerramp. Opvallend

[53] De Bijlmermeer-vliegramp: een onderzoek naar de psychische gevolgen bij getroffenen en hun commentaar op de geboden nazorg. Gersons et. al. 1993.
[54] Openbaar verhoor van de heer B.P.R. Gersons, 4 maart 1999 (verhoor 66).

genoeg maken weinigen aan de Commissie kenbaar gevoelens van angst, depressie of PTSS te hebben. Wellicht hangt dit samen met het schijnbare taboe dat in Nederland nog rust op psychische klachten, Mensen krijgen al snel te horen «het zal wel tussen de oren zitten». Het is juist vanwege dit taboe dat de Commissie aandacht wil vragen voor de Bijlmerslachtoffers met PTSS en psychische klachten. PTSS is een ziekte. Mensen met PTSS zijn niet gek, ze zijn ziek. Zieke mensen hebben recht op een goede behandeling.

Conclusies

- Er is een directe relatie tussen psychische klachten, waaronder PTSS en de Bijlmerramp.
- Uit de inventarisatie van het AMC blijkt dat er in 1998 nog zeker 100 mensen rondlopen met PTSS en aan hieraan gerelateerde klachten, die een gevolg zijn van de Bijlmerramp. Dit ondanks het feit dat in 1992 en 1993 een groot aantal mensen is behandeld.

5.5.3 Auto-immuunziekten

In oktober 1998 signaleert professor Weening twee patiënten met auto-immuunaandoeningen waarbij wellicht sprake is van een relatie met de Bijlmerramp. In de periode oktober 1998 tot april 1999 groeit het aantal meldingen van auto-immuunaandoeningen gestaag. In januari 1999 komt de heer Weening nog twee gevallen op het spoor. In dezelfde maand publiceert het AMC de tweede tussenrapportage van het inventariserende onderzoek. Uit deze rapportage blijkt dat bij het telefonisch meldpunt zich zestien mensen hebben gemeld met een auto-immuunaandoening. In de derde fase worden deze meldingen geverifieerd bij de huisarts. Vervolgens heeft een groep deskundigen de meldingen kritisch bekeken. Op 12 april 1999 komt het AMC met de resultaten naar buiten.

Aantal auto-immuunziekten (Inventariserend onderzoek AMC)

Status	Diagnose	Aantal	Man : Vrouw
Bevestigd	SLE	6	3 : 3
	Vasculitis	2	2 : 0
	Overig	3	0 : 3
Niet bewezen, maar mogelijk	SLE	0	
	Vasculitis	2	2 : 0
	Overig	3	2 : 1
Mogelijk, maar te weinig gegevens	SLE	1	1 : 0
	Vasculitis	1	0 : 1
	Overig	4	2 : 2
Totaal		**22**	

Bij een aantal andere aandoeningen die door het AMC zijn gevonden is weliswaar het immuunapparaat in het geding, maar is strikt gesproken geen sprake van een auto-immuunaandoening. Het gaat hier om sarcoidose en multiple sclerose.

Multiple sclerose is bij één patiënt vastgesteld. Multiple sclerose is een ontsteking van de hersenen en/of het ruggemerg, waarbij een verlittekening optreedt met verlies van de normale functie van dat deel van het zenuwstelsel.

Sarcoïdose is bij vier patiënten vastgesteld en bij drie nog onbewezen. Sarcoïdose is een bijzondere vorm van chronische ontsteking, die vaak systemisch voorkomt en bijvoorbeeld de longen, de lymfeklieren, de huid, de slijmvliezen, de nieren en de lever kan aantasten.

Na afloop van zijn openbaar verhoor door de Commissie heeft huisarts A.M.N. Makdoembaks een rapport aan de Commissie overhandigd, waarin hij onder het kopje «aandoeningen die een auto-immuunziekte zouden kunnen zijn» een uitgebreide beschrijving geeft van de medische dossiers van 52 van zijn patiënten. Een groot deel van deze patiënten heeft aandoeningen die niet in de categorie auto-immuunaandoeningen kunnen worden ondergebracht. Een voorbeeld is vitiligo, een ziekte die een verkleuring van de huid geeft. De Commissie heeft het AMC gevraagd de gegevens voor te leggen aan een panel van deskundigen. Het panel kwam tot de conclusie dat voor twee patiënten de diagnose auto-immuunziekte kan worden gesteld. Voor vijf andere patiënten geldt dat een auto-immuunziekte heel goed mogelijk is, maar er nog onvoldoende gegevens beschikbaar zijn.

Op verzoek van de Commissie hebben het AMC en huisarts Makdoembaks patiëntgegevens vergeleken. De vraag daarbij was: In hoeverre komen de gegevens van patiënten met auto-immuunziekten van huisarts Makdoembaks overeen met de persoonsgegevens zoals die in het inventariserend onderzoek zijn gevonden? Na vergelijking komen ze tot de conclusie dat er wat betreft de auto-immuunmeldingen geen overlap is tussen de gegevens in het AMC-bestand en de patiëntgebonden gegevens van de heer Makdoembaks.[1] Er is dus geen sprake van een mogelijke dubbeltelling. Daarmee komt het totaal aantal bevestigde auto-immuunaandoeningen die mogelijk een relatie hebben met de Bijlmerramp op 13. Voor 16 andere gevallen is het mogelijk of zijn er nog te weinig gegevens om een diagnose te stellen.

Tijdens de openbare verhoren is met professor Weening en minister Borst gesproken over de vraag of dit aantal zorgwekkend is.

> *De heer* **Oudkerk**: *Dan komt vanzelf de vraag: dat zijn er veel? Net sprak u over 25 gevallen op de 100 000 mensen, dat is er 1 op de 4000. Dat heb ik even snel uitgerekend. Ik weet niet hoeveel mensen betrokken zijn geweest bij de Bijlmerramp. Ik weet wel dat zich 846 en nog eens 200 à 300 mensen bij het AMC hebben gemeld. Laten we dat aantal verdubbelen, dan kom je op 2000 mensen. Dat aantal kun je nog een keer verdubbelen en dan kom je op 4000 mensen. Dan zou er op die groep één zo'n geval moeten zijn. Hoe verklaart u het verschil?*
> *De heer* **Weening**: *Ja, dit is heel veel. Wat ook bijzonder is, is dat de patiënten die bij wij gezien hebben, de drie mensen die een nierbiopsie hebben ondergaan en die SLE hadden, alledrie mannen waren, terwijl de verhouding vrouw-man bij deze ziekte negen op één is. Dat was dus ook een vreemde clustering. Bij de patiënten die er later bij zijn gekomen naar aanleiding van het onderzoek van de heer IJzermans zit een aantal vrouwelijke patiënten. Maar dit zijn er veel en ik weet niet waaraan dit getal gecorreleerd moet worden. Je kunt denken aan blootstelling aan toxische stoffen.*[4]

Mevrouw Borst tijdens haar openbaar verhoor:

> *Mevrouw* **Borst-Eilers**: *Ik ben er bijna van overtuigd dat wij nu iets op het spoor zijn, want de verhouding tussen het aantal mannen en het aantal vrouwen is zo buitengewoon merkwaardig.*[16]

Conclusies

- Er zijn minimaal 13 auto-immuungevallen met een mogelijke relatie met de Bijlmerramp. Voor 16 andere gevallen is het mogelijk of zijn er te weinig gegevens om de diagnose te stellen.
- De Commissie vindt het aantal (mogelijke) auto-immuungevallen, gezien de stand van de wetenschap, veel. Een relatie met de Bijlmerramp kan naar de mening van de Commissie dan ook vooralsnog niet worden uitgesloten.

5.5.4 Chronisch vermoeidheidssyndroom

Vanaf oktober 1997 melden, na verwijzing door huisartsen, meer dan zestig Schipholmedewerkers zich op het spreekuur van de heer Kurk. De meeste patiënten van de Schipholpopulatie zijn in Hangar 8 geweest, waar wrakstukken lagen van het neergestorte El Al-toestel.

Zonder wetenschappelijk pretentie heeft de heer Kurk uit deze groep patiënten een willekeurige steekproef genomen van 30 personen en vergeleken met patiënten met het chronisch vermoeidheidssyndroom.

De voornaamste klachten in beide groepen zijn moeheid, concentratie- en/of geheugenverlies en spier- en/of gewrichtsklachten.

De Schipholmedewerkers hebben een volledig lichamelijk en een zogeheten oriënterend onderzoek ondergaan. Hierbij werden geen afwijkingen vastgesteld. Oriënterend onderzoek naar bezinking, bloedbeeld, orgaanziekten, virusinfecties, endocriene ziekten en auto-immuunziekten vertoonde geen voor de klachten verklarende afwijkingen.

Op grond van literatuurgegevens en op grond van ervaring met diagnostiek en behandeling van chronische vermoeidheid heeft de heer Kurk onderzoek verricht naar de carnitine-status bij de patiënten. Bij de groep Schipholmedewerkers signaleert de heer Kurk, net als bij CVS-patiënten een tekort aan carnitine.[55] De heer Kurk komt dan ook tot de conclusie dat de Schipholmedewerkers lijden aan het chronisch vermoeidheid syndroom, waarin zij in symptomen niet te onderscheiden zijn van andere patiënten met chronische vermoeidheidsklachten.

> *De heer* **Kurk***: De diagnose is een chronisch vermoeidheid syndroom. Er is dus een combinatie van klachten. Dat zijn symptomen. Die voeg je samen tot een syndroom. Bij uitsluiting van bekende orgaanziekten en virusinfecties en omdat het om een chronische vermoeidheidsklachten gaat, wordt dat genoemd «chronisch vermoeidheid syndroom», met als bijkomende diagnose een verlaagde acetyl-carnitine waarde.*[5]

Het is niet goed bekend hoe vaak het chronisch vermoeidheidssysndroom voorkomt.

> *De heer* **Kurk***: Er zijn getallen dat er zo'n 20 000–30 000 mensen chronisch vermoeid zijn. Dat gaf ook te denken in relatie tot de Schipholpopulatie; 20 000–30 000 mensen verdeeld over een populatie van 15 mln., dan zul je per woonwijk relatief weinig mensen aantreffen met chronische vermoeidheidsklachten. Vind je dan in een kleine regio zo'n groot aantal, dan roept dat vragen op.*[5]

De heer Kurk heeft geen antwoord op de vraag wat de oorzaak of oorzaken zijn van de klachten bij de groep Schipholmedewerkers. In de lijst van mogelijkheden lijkt een relatie tussen klachten en werkomstandigheden voor de hand te liggen, maar valt niet te bewijzen. Ook een relatie tussen de klachten en een verblijf in en rondom Hangar 8 staat niet vast. Een relatie tussen de gezondheidsklachten, de duur van het verblijf in Hangar 8 of het tijdstip dat klachten ontstonden komt uit de analyse van de heer Kurk niet meetbaar naar voren.

> *De heer* **Kurk***: Ik kan dat niet met zekerheid zeggen. Ik moet proberen in logisch verband te denken. Zou er bijvoorbeeld een relatie kunnen zijn tussen de duur dat mensen in hangaar 8 zijn geweest? Verder gaat het om de ernst van de klachten en wanneer die klachten zijn ontstaan. Er komt bij mij geen enkele correlatie naar voren. Er zijn mensen, die aangeven er twee uur geweest zijn en drie jaar nadien klachten krijgen. Er zijn mensen die daar veel meer uren zijn geweest en nauwelijks klachten hebben. Er is een enorme*

[55] Vertrouwelijke brief van dr. R.M. Kurk aan de Enquêtecommissie, 26 november 1998.

spreiding. Er komt niet naar voren, dat, naarmate iemand daar langer is geweest, hij sneller of indringender klachten krijgt.[5]

Conclusie

- De Commissie onderschrijft de conclusie van de heer Kurk dat voor verklaring van de klachten bij de Schipholmedewerkers in de eerste plaats de specifieke arbeidsomstandigheden in ogenschouw moeten worden genomen.

5.5.5 Mycoplasma

Enkele mensen die hun gezondheidsklachten toeschrijven aan het mogelijk genetisch gemanipuleerde mycoplasma hebben zich gewend tot professor dr. Garth Nicolson uit Huntington Beach in de Verenigde Staten. De heer Nicolson was tot enige jaren geleden professor aan de Universiteit van Texas als celbioloog en oncoloog. Hij heeft op dit terrein een groot aantal publicaties op zijn naam staan. Sinds enkele jaren heeft hij een eigen research laboratorium waar, voornamelijk voor wetenschappelijke doeleinden, bloed wordt onderzocht.

De heer Nicolson zegt in staat te zijn om met een nieuwe, zeer gevoelige techniek Mycoplasma fermentas Incognitis in bloed aan te tonen en mensen met klachten van chronische vermoeidheid op grond van een infectie daarmee te kunnen genezen.

Op 8 maart 1999 brengt adjunct-directeur O.B.A. Veldhuijzen van Zanten van KLM arboservices, in het kader van de ontwikkeling van het protocol voor het behandeladvies, een bezoek aan de heer Nicolson. In een brief aan de Commissie doet hij verslag van zijn bezoek:

«Nicolson zelf heeft tijdens dit bezoek een uitvoerige diapresentatie gegeven. Hij is goed te volgen in zijn uitleg over het chronisch vermoeidheidssyndroom, stress, verminderde weerstand en het verband met mycoplasma-infecties. Hij legt zelf de relatie dat langdurige stress (door wat voor oorzaak dan ook) kan leiden tot een verminderde weerstand. Hierdoor kunnen normaal bij de mens voorkomende bacteriën pathogeen worden. (...) Nicolson zegt in zijn laboratorium een nieuwe methode ontwikkeld te hebben, die zeer betrouwbaar is om mycoplasma in bloed aan te tonen. Hij maakt daarbij gebruik van een zogenaamde gemodificeerde «gene-tracking methode», die Nicolson in zijn periode als celbioloog veelvuldig toepaste.
Nicolson heeft ook een behandelprotocol voor patiënten met mycoplasma-infecties opgesteld. Hij zelf is echter nooit de behandelaar, dat is altijd de eigen huisarts of specialist. De behandeling bestaat uit antibiotica-kuren gedurende een half jaar (ofwel continu, ofwel volgens een schema van 6 weken therapie, 6 weken niet).
In het laatste deel van de presentatie gaat Nicolson uitvoerig in op overeenkomsten en verschillen tussen patiënten met het Gulf-War-Syndroom, patiënten met vermoeidheidssyndromen en eventueel ook Bijlmerslachtoffers. Er zou volgens hem sprake zijn van een infectie met mycoplasma. Als dat zo is, zou het bovendien kunnen gaan om een genetisch gemanipuleerde variant, die ontwikkeld zou zijn ten behoeve van een effectieve biologische oorlogsvoering. Dit laatste deel van de presentatie is vooral een opsomming van eigen ideeën, waarbij de echtgenote van Nicolson hem herhaaldelijk aanvult. Een nadere onderbouwing van de theorieën wordt niet gegeven.»[56]

In Nederland wordt de door de heer Nicolson gebruikte diagnostische techniek om mycoplasma aan te tonen niet gebruikt. Ook is zijn techniek

[56] Kort verslag van het bezoek aan G. Nicolson door O.B.A. Veldhuijzen van Zanten op 8 maart 1999.

niet terug te vinden in medisch wetenschappelijke literatuur. De heer Kurk hierover tijdens zijn openbaar verhoor voor de Commissie:

De heer **Kurk**: *De bepaling wordt door één professor gepatenteerd. In de medische wereld geldt dat een bevinding keer op keer bevestigd moet worden. Ik kan dus een patiënt heel weinig zekerheden bieden door het geven van een bevestigend antwoord. Ik ben van mening dat het nog erg speculatief is.*[5]

De heer De Wolff hierover:

De heer **De Wolff**: *Ik heb ernstige reserves tegenover alle voorstellen waarmee men een enkelvoudige oplossing van het hele Bijlmer-probleem denkt te kunnen vinden. Het is echter zo'n complexe materie dat het onmogelijk is om alle verschijnselen met dat ene micro-organisme te verklaren. Je kunt ze niet met alleen het uranium verklaren, maar ook niet met het mycoplasma. Het is best mogelijk dat bij sommige mensen door bepaalde invloeden het afweersysteem tijdelijk niet goed heeft gefunctioneerd en dat daardoor mycoplasma tot longafwijkingen of tijdelijke aandoeningen van de ademhalingswegen heeft geleid.*[19]

Conclusies

- Er is een onderscheid tussen mycoplasma in relatie tot een storing in het afweersysteem en genetisch gemanipuleerd mycoplasma, zoals naar voren gebracht door de heer Nicolson.
- De theorie van het genetisch gemanipuleerd mycoplasma als verklaring voor gezondheidsklachten van Bijlmerslachtoffers verwerpt de Commissie op basis van de mening van meerdere deskundigen. De Commissie acht het niet zinvol mensen te diagnostiseren en te behandelen op basis van de methode-Nicolson.
- De Commissie is wel van mening dat bij een medisch advies over gezondheidsklachten van Bijlmerbewoners en hulpverleners aandacht moet worden besteed aan mycoplasma in relatie tot een storing in het afweersysteem. In Nederland zijn voor diagnose en behandeling diverse wetenschappelijke technieken beschikbaar.

5.6 Overheidsoptreden

De afgelopen zesenhalf jaar is gezondheid in relatie tot de Bijlmerramp eigenlijk continu onder de aandacht geweest. In de eerste jaren (1992–1995) vooral op het niveau van de gemeente Amsterdam en het stadsdeel Zuidoost. De gemeente Amsterdam neemt de verantwoordelijkheid voor de opvang en nazorg. Het stadsdeel Zuidoost vraagt, na aandringen van bewoners, de GG&GD om een inventarisatie van gezondheidsklachten in relatie tot de Bijlmerramp. Op het niveau van het Rijk worden vanaf 1993 vragen gesteld over de gevolgen van de ramp voor de volksgezondheid.

5.6.1 Amsterdam en Stadsdeel Zuidoost

Opvang en nazorg

In 1993 wordt het nazorgplan van de gemeente Amsterdam geëvalueerd. Hieruit valt op te maken dat de 400 huisbezoeken zinvol zijn geweest. Nog steeds kampen veel mensen met psychische klachten. Deze mensen worden doorverwezen naar de reguliere zorg. Het Crisis Onderzoeksteam stelt in de evaluatie van de Bijlmerramp dat de nazorg op punten beter had gekund. Er wordt geconstateerd dat organisaties onvoldoende samenwerkten en de hulpverleners niet altijd over voldoende deskundigheid beschikten om de slachtoffers te helpen. Bovendien raakte de ramp een maatschappelijk kwetsbare groep in de stad.[8]

Inventarisatie GG&GD

Het inventariserend onderzoek van de GG&GD is beperkt van opzet. Het rapport is een eigen leven gaan leiden en gebruikt als ware een uitgebreide inventarisatie van gezondheidsklachten. Naar aanleiding van kamervragen in 1996 en 1997 neemt het ministerie van VWS contact op met de GG&GD Amsterdam. De minister zei hierover tijdens haar openbaar verhoor het volgende:

> *Mevrouw* **Borst-Eilers**: *Het was niet zo dat wij telkens het rapportje uit de kast haalden omdat er weer Kamervragen waren. Het wordt wel in al die antwoorden genoemd, maar er is ook steeds aan de GG&GD gevraagd, met name aan dr. Van Wijnen, de «milieudokter» bij die dienst, of hij nadere inzichten had die aanleiding zouden zijn om de situatie anders te beoordelen dan in 1994. Zijn antwoord aan mijn medewerker was steeds: Nee, wij staan nog steeds achter onze conclusies; wij vinden het klachtenpatroon nog steeds te divers om enig aanknopingspunt voor onderzoek te hebben.*[16]

De Kamervragen zijn voor de GG&GD geen aanleiding om aanvullend onderzoek te verrichten. Achteraf gezien, zo erkent de heer H. Rengelink tijdens zijn openbaar, was het wellicht verstandig geweest om de klachtenpatronen verder te volgen.

> *De heer* **Rengelink**: *Met de kennis van 1999 zeg ik, terugkijkend naar wat wij in 1994 gedaan hebben: gezien de klachtenpatronen dat nu zijn ontstaan, zou het fijn geweest zijn als wij die klachtenpatronen verder gevolgd zouden hebben.*[57]

In de jaren tachtig heeft de GG&GD een uitgebreid epidemiologisch onderzoek verricht in de Bijlmermeer. Het zou op basis van inhoudelijke en wetenschappelijke overwegingen logisch zijn geweest om aan de hand van dit referentiemateriaal een herhalingsonderzoek te doen. Waarom dit niet is gebeurd is onbekend.

Sinds 1990 heeft de gemeenteraad, en in het verlengde daarvan de GG&GD, taken op het gebied van de collectieve preventie. Deze taken betreffen onder meer het verwerven van inzicht in de gezondheidssituatie van de bevolking gebaseerd op epidemiologische analyse.[58]

Samengevat: noch signalen vanuit de bevolking, noch de vragen vanuit de Kamer, noch wetenschappelijke argumenten noch de wettelijke taak van de gemeente Amsterdam ten aanzien van het verwerven van inzicht in de gezondheidssituatie van de bevolking, zijn voor de GG&GD Amsterdam aanleiding om na augustus 1994 nader onderzoek in te stellen naar gezondheidsklachten in relatie tot de Bijlmerramp. De GG&GD grijpt steeds terug op de inventarisatie van augustus 1994. Uit het inventariserende onderzoek van het AMC blijkt nu dat 44,7% van de diagnoses werd gesteld in de periode 1995–1997.

Conclusies

- De eerste opvang van bewoners en slachtoffers is chaotisch verlopen. Desondanks is de Commissie van mening dat door vooral de inzet van vrijwilligers, de betrokkenheid van vertegenwoordigers van verschillende culturele en etnische groepen en de probleemoplossende werkwijze van gemeentelijke en aanverwante diensten de materiële opvang in 1992 adequaat is verlopen.
- De Bijlmerramp stelde organisaties als de Riagg en de GG&GD voor een enorme opgave. Achteraf constateert de Commissie dat de psychische nazorg op een aantal punten tekort is geschoten. Hierdoor zijn er anno 1999 nog (veel) mensen met psychische problemen.

[57] Openbaar verhoor van de heer H. Rengelink, 4 maart 1999 (verhoor 64).
[58] Wet op de Collectieve Preventie Volksgezond, zie hoofdstuk 6.

Het gemeentebestuur van Amsterdam en haar GG&GD hebben naar de mening van de Commissie vanaf 1994 onvoldoende uitvoering gegeven aan hun wettelijke taak om inzicht te verwerven in de gezondheidssituatie in de gemeente Amsterdam en in het bijzonder Amsterdam Zuidoost. Het heeft daardoor aan lange termijn nazorg ontbroken.

5.6.2 Rijk

Kamervragen

Vanaf 1996 dringt de Tweede Kamer bij de minister van VWS aan op een medisch onderzoek. Op 22 mei 1996, op 4 juli 1996 en op 14 februari 1997 stelt mevrouw Oedayraj Singh Varma kamervragen. In antwoord op deze vragen verwijst de minister naar de inventarisatie van de GG&GD Amsterdam. Daarbij wordt de suggestie gewekt dat de GG&GD een onderzoek heeft gedaan naar de relatie tussen de gezondheidsklachten en de Bijlmerramp. De werkelijkheid is anders. De inventarisatie van de GG&GD betreft slechts een kleine studie naar de mogelijkheid en wenselijkheid van onderzoek naar de relatie tussen gezondheidsklachten en de Bijlmerramp. De GG&GD Amsterdam zag hiervoor geen aanleiding.

De heer **Oudkerk**: *De klachten waaraan mevrouw Singh Varma refereerde in haar vragen betroffen gezondheidsklachten die zich met name manifesteerden in 1995, 1996 en 1997. Stel ik ben huisarts en er komt een patiënt bij mij op 22 mei 1996 met vermoeidheidsklachten, op 4 juli 1996 met haaruitval en op 14 februari 1997 met potentieklachten. (Dit zijn allemaal klachten die geïnventariseerd zijn bij de GG&GD.) Ik zeg tegen die patiënt: ik hoef u verder niet te onderzoeken, want ik heb u in 1994 al onderzocht. Wat zegt u dan als inspecteur voor de volksgezondheid?*
De heer **Plokker**: *U legt een individueel geval aan mij voor. Het klinkt mij wat weinig doeltreffend.*[59]

Tijdens haar openbaar verhoor zei de minister van VWS hierover het volgende:

Mevrouw **Borst-Eilers**: *Het was niet zo dat wij telkens het rapportje uit de kast haalden omdat er weer Kamervragen waren. Het wordt wel in al die antwoorden genoemd, maar er is ook steeds aan de GG&GD gevraagd, met name aan dr. Van Wijnen, de «milieudokter» bij die dienst, of hij nadere inzichten had die aanleiding zouden zijn om de situatie anders te beoordelen dan in 1994. Zijn antwoord aan mijn medewerker was steeds: Nee, wij staan nog steeds achter onze conclusies; wij vinden het klachtenpatroon nog steeds te divers om enig aanknopingspunt voor onderzoek te hebben.*[16]

In de kamervragen wordt niet verwezen naar de mondelinge consultatie van de GG&GD Amsterdam. Ook niet wanneer mevrouw Oedayraj Singh Varma nadrukkelijk vraagt naar de periode waarop de geïnventariseerde klachten betrekking hebben. De reactie hierop van de minister van VWS tijdens het openbaar verhoor luidt als volgt:

Mevrouw **Borst-Eilers**: *Dat had toegevoegd kunnen worden. In een situatie waarin je telkens moet constateren dat het niet verstandig en zelfs niet verantwoord is om een gericht lichamelijk onderzoek te doen dat uiteindelijk alleen maar teleurstelling zal opleveren, heeft iedereen, ook ik zelf, natuurlijk een sterke behoefte om rust te brengen, om de onrust bij de bevolking te verminderen. Wel, het is duidelijk dat wij daar niet in geslaagd zijn. Telkens weer verwijzen naar de GG&GD die er in 1994 goed naar gekeken heeft en ook conclusies heeft getrokken, lijkt dan een goed instrument om te proberen, rust te brengen voor de mensen die daar zo'n behoefte aan hebben.*[16]

[59] Openbaar verhoor van de heer H. Plokker, 4 maart 1999 (verhoor 65).

Conclusie

- Er kan bij de beantwoording van de kamervragen niet gerefereerd worden aan de werkelijk aktuele gezondheidssituatie van hulpverleners en bewoners in de Bijlmermeer. Kennelijk zag de GG&GD geen aanleiding, ondanks signalen uit de samenleving, nader onderzoek te doen. De minister van VWS zag geen reden om zich te verzekeren van een uitgevoerde actualisatie, of daarop aan te dringen.

Twee omslagpunten

Tijdens haar openbaar verhoor zei de minister van VWS het volgende over haar beleid in het Bijlmerdossier: «Je laveert eigenlijk constant tussen je gevoel en verstand.» De minister van VWS ziet zelf twee omslagpunten in haar beleid:

> *Mevrouw* **Borst-Eilers**: *Er zijn voor mij twee omslagpunten geweest. Het ene was in september 1997, toen ik zei dat wij omgekeerd moesten gaan werken, namelijk terugwerken van de klachten naar de lading, althans naar de blootstelling aan allerlei stoffen, dus inventariseren van de klachten om toxiciteit op het spoor te komen. En het andere was in januari, toen ik dacht dat er wel een basis was om actief mensen op te roepen om bloedmonsters af te nemen en die te onderzoeken, omdat wij nu weten waar wij naar moeten zoeken.*[16]

Op 30 september 1997 vindt er een kamerdebat plaats naar aanleiding van een artikel in Trouw, waarin vraagtekens worden gezet bij door VROM en VWS gehanteerde temperatuur waarbij verarmd uranium uit elkaar valt. Naar aanleiding van deze publicatie laait de discussie over de gevolgen van verarmd uranium voor de volksgezondheid weer op. Tijdens het vragenuurtje van 30 september 1997 vraagt het kamerlid Van Gijzel aan de minister van VWS om op zo kort mogelijke termijn een gezondheidsonderzoek te laten plaatsvinden onder mensen met gezondheidsklachten waarbij een verband met de Bijlmerramp wordt gelegd. «Ik ben graag bereid tot het laten verrichten van zo'n onderzoek. Ik vind dat wij een keer af moeten van de situatie van almaar onrust, zonder dat wij ooit met een antwoord komen.»[60]

Het tweede omslagpunt van de minister van VWS is op 19 januari 1999. Op die dag legt ze het advies van het AMC om geen lichamelijk onderzoek te verrichten naast zich neer. Publiekelijk zegt de minister dat alle mensen die daar behoefte aan hebben een nader medisch onderzoek mogen ondergaan. Enkele dagen later voegt ze daar aan toe dat, alvorens ze het behandelaanbod van start laat gaan, ze eerst de resultaten van de Commissie wil afwachten. Doordat de minister wacht op de uitkomsten van de enquête, wordt het initiatief voor het ontwikkelen van een onderzoeksprotocol overgenomen door de burgemeester van Amsterdam. Als werkgever van met name brandweer en politie wordt hij onder druk gezet om een behandelaanbod te ontwikkelen. De minister zei hierover het volgende:

> *Mevrouw* **Borst-Eilers**: *Ik heb initiatieven genomen om een protocol te laten opstellen, zo snel mogelijk. Als u doelt op het lichamelijk onderzoek dat ik in januari toegezegd heb, dan zeg ik dat ik mijn inspecteur onmiddellijk de opdracht heb gegeven, zich met de gemeente Amsterdam te verstaan en ervoor te zorgen dat er zo snel mogelijk geregeld wordt dat al deze mensen onderzocht worden.*[16]

De minister wekt de suggestie dat zij al op 19 januari 1999 het initiatief heeft genomen om samen met de gemeente Amsterdam een behandelaanbod te ontwikkelen. De feiten wijzen uit dat de Hoofdinspectie in eerste instantie op initiatief van KLM arbo services betrokken raakt bij het

[60] TK, vragenuur, 30 september 1997, nr. 7.

behandelaanbod en dat de minister pas op 23 februari 1999 te kennen geeft dat zij overweegt om met betrekking tot lichamelijk onderzoek voor vrijwilligers en bewoners aan te sluiten bij het KLM arbo services-onderzoek.[61]

Conclusie

- Naar de mening van de Commissie moet het ministerie van VWS niet langer wachten, maar duidelijkheid bieden aan bewoners en hulpverleners door individueel lichamelijk onderzoek naar gezondheidsklachten, die in relatie worden gebracht met de Bijlmerramp.

5.7 Rol ministerie Volksgezondheid, Welzijn en Sport

5.7.1 Start inventariserend onderzoek

Op 30 september 1997 zegt de minister van VWS een inventariserend onderzoek toe naar gezondheidsklachten waarbij een verband wordt gelegd met de Bijlmerramp. Op 1 mei 1998, zeven maanden later, gaat het inventariserende onderzoek van start. Wat is de reden van deze late start? Een reconstructie van de gebeurtenissen vanaf 30 september 1997.

20 oktober 1997: eerste opzet inventariserend onderzoek

Naar aanleiding van de toezegging van de minister van VWS tijdens het vragenuurtje van 30 september 1997, neemt hoofdsinspecteur Verhoeff contact op met professor Gerons, hoogleraar psychiatrie aan de Universiteit van Amsterdam en verbonden aan het Academisch Medisch Centrum. Op 20 oktober 1997 stuurt Gersons een eerste opzet naar de Inspectie. De heer Gersons stelt voor om naast een literatuurstudie en het raadplegen van secundaire bronnen (zoals bestanden van zorgverzekeraars en GGZ-instellingen) gedurende een beperkte periode een speciale polikliniek te openen voor slachtoffers en ooggetuigen met gezondheidsproblemen. In deze polikliniek kunnen aan de hand van een individueel gesprek, specifieke screeninglijsten en -instrumenten en lichamelijk onderzoek lichamelijke en psychische klachten in kaart worden gebracht. Hoofdinspecteur Verhoeff is tevreden over de eerste opzet.[62]

Na het eerste voorstel van de heer Gersons is het lange tijd stil. Het is een bedriegelijke stilte, want het voorstel van de heer Gersons is binnen het AMC aanleiding voor discussie over de wenselijkheid van lichamelijk onderzoek. De Inspectie voor de Gezondheidszorg en de minister houden zich buiten deze discussie. De minister hierover:

> *Mevrouw* **Borst-Eilers**: *De heer Verhoeff heeft mij op de hoogte gehouden van het steeds maar ontwikkelen van die onderzoeksplannen. Ik heb begrepen dat de heer Gersons gericht was op een onderzoek dat ook bloedonderzoek zou inhouden. In de onderzoeksgroep in het AMC dachten sommigen daar anders over en dat waren de mensen die verstand hebben van epidemiologie, statistiek en bevolkingsonderzoek. Zij hebben tegen de heer Gersons gezegd: wij kunnen wel bloed afnemen, maar wij hebben geen idee wat wij in dat bloed moeten nakijken.*[16]

27 januari 1998: Nota aan de Directeur-Generaal Volksgezondheid

Begin januari 1998 is er nog steeds geen definitief onderzoeksvoorstel van het AMC. De vertraging van de start van het inventariserende onderzoek van het AMC is voor de directeur Gezondheidsbeleid aanleiding om op 27 januari 1998 aan de bel te trekken. In een nota aan de directeur-generaal Volksgezondheid maakt hij zijn zorgen kenbaar over de richting die met het onderzoek wordt ingeslagen en de vertraging van de start van het onderzoek. Hij doet een beroep op de directeur-generaal Volksgezondheid.

[61] Brief van de minister van VWS aan het College van Burgemeester en Wethouders, 23 februari 1999, kenmerk GZB/C&O/99775.
[62] Fax van J.J. Verhoeff aan S. Van Hoogstraten, 21 oktober 1997.

«Indien u zich met mijn visie kunt verenigen, wil ik u verzoeken te bevorderen dat de IGZ het onderzoek zoveel mogelijk conform de toezegging aan de Tweede Kamer laat uitvoeren en er zo snel mogelijk een aanvang met het onderzoek wordt gemaakt.»[63]

4 februari 1998: Memorandum aan de minister

De heer Verhoeff informeert de minister van VWS op 4 februari 1998 over de stand van zaken met betrekking tot het inventariserende onderzoek. In een memorandum refereert hij aan het poliklinische aanbod uit het voorstel van professor Gersons van oktober 1997 en stelt hij voor om het onderzoek te starten nadat de commissie Hoekstra haar rapport heeft afgerond. Verwijzend naar een overleg hierover met het AMC, schrijft hij het volgende: «Tevens achtten zij het verstandiger een onderzoek naar de aard van de lading, zoals dat vermeld staat op de ladingbrieven, af te wachten. Dit in verband met de betekenisverlening aan de klachten. Bedoeld onderzoek zou opgedragen worden aan de Staatsraad Hoekstra door de minister van V&W. Wij kwamen toen overeen dat zulks verstandig beleid zou zijn.»[64]

Op 5 februari 1998 krijgt de minister het memorandum onder ogen. In de kantlijn schrijft zij: «Het mag wel héél goed uitgelegd aan de TK in een brief!»

5 februari 1998: Nota aan de minister

In reactie op het memorandum van de heer Verhoeff aan de minister stuurt de directeur Gezondheidsbeleid, de heer S. van Hoogstraten, met spoed een nota aan de minister. In deze nota wijst de heer Van Hoogstraten er op dat de commissie Hoekstra geen onderzoek zal doen naar de samenstelling van de lading ten tijde van de ramp. «Informatie over de lading is bekend bij de Rijksluchtvaartdienst. Het betreft hier volledige informatie over de gevaarlijke stoffen die in de lading van het betreffende El Al-vliegtuig aanwezig waren. Daarnaast beschikt men over informatie over de hoeveelheid verarmd uranium dat in het bewuste vliegtuig aanwezig is geweest. Deze informatie lijkt mij in verband met de betekenis-verlening aan de klachten voldoende.»[65]

23 februari 1998: Brief aan de Tweede Kamer

Op 23 februari 1998 stuurt de minister van VWS een brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer over de vertraging van de start van het inventariserende gezondheidsonderzoek. «Voor het onderzoek is de rapportage van een door de minister van V&W op te dragen onderzoek met betrekking tot de lading van het El Al-vliegtuig van groot belang. De minister van V&W is voornemens een onafhankelijke commissie in te stellen (commissie Hoekstra) die zal onderzoeken hoe het verzamelen van, en de informatie-uitwisseling over, de vrachtdocumenten van het verongelukte El Al-vliegtuig is verlopen en welke partijen hierbij betrokken zijn geweest. Ik heb dan ook besloten dat het door mij toegezegde onderzoek te doen aanvangen nadat de resultaten uit het onderzoek van Verkeer en Waterstaat beschikbaar zijn.»[66]

2 april 1998: Toezeggingen aan de Kamer

Op 2 april 1998 vindt naar aanleiding van het rapport van de Stichting Visie een debat plaats over de afhandeling van de vliegramp in de Bijlmermeer. Ter voorbereiding op het debat ontvangt de minister van VWS een notitie van de heer Van Hoogstraten. Hij adviseert de minister om de «Tweede Kamer der Staten Generaal toe te zeggen dat een

[63] Nota van de directeur Gezondheidsbeleid aan de directeur-generaal Volksgezondheid, 27 januari 1998, Kenmerk GZB/C&O/98435.
[64] Memorandum Inspectie voor de Gezondheidszorg van de heer Verhoeff aan de minister, door toedoen van de Secretaris-Generaal, 4 februari 1998.
[65] Nota van de directeur Gezondheidsbeleid aan de minister, door toedoen van de directeur-generaal Volksgezondheid, 5 februari 1998, kenmerk GZB/C&O/98652.
[66] TK, 1997–1998, 25 600 XVI, nr. 59.

onderzoek onder omwonenden en hulpverleners op korte termijn van start zal gaan.» In de kantlijn bij de nota schrijft de minister: «en ik zou toch wachten op uitslag V&W inzake de lading?»[67]

Tijdens het debat met de Kamer wordt de minister onder druk gezet. De Kamer eist een voortvarende aanpak van het inventariserende onderzoek naar gezondheidsklachten als gevolg van de Bijlmerramp. In antwoord op de vragen van de Kamer in eerste termijn, zegt de minister: «Ik proef uit dit debat dat bij de Kamer het gevoel bestaat, wat toch een gevolg is van het feit dat Stichting Visie weer alles heeft opgerakeld en nieuwe onrust teweeggebracht heeft, dat het verstandig is om zo snel mogelijk met het onderzoek te beginnen. Dat wil ik dan ook graag toezeggen.» Ondanks deze toezegging van de minister van VWS dient de Kamer een motie in, waarin zij de regering vraagt op zo kort mogelijke termijn een uitgewerkt onderzoeksprogramma aan de Kamer voor te leggen, alsmede zo spoedig mogelijk een centraal meld- en registratiepunt voor alle betrokkenen op te richten.[68]

Een jaar na het kamerdebat, op 12 maart 1999, verklaart de minister tijdens haar openbaar verhoor voor de Commissie waarom zij niet langer wilde wachten op de uitkomsten van het onderzoek van de commissie Hoekstra. Het is niet de motie van de Kamer die haar er toe beweegt het inventariserende onderzoek alsnog op korte termijn te starten, maar een gesprek met haar collega Jorritsma van V&W. Mevrouw A. Jorritsma wijst er op dat de commissie Hoekstra geen nieuwe informatie over de lading boven water zal krijgen.

> *Mevrouw* **Borst-Eilers**: *in het voorjaar van 1998 zei mevrouw Jorritsma tegen mij: reken er maar niet op dat die nog nieuwe gegevens over de lading zelf naar buiten zal kunnen brengen. Ik dacht toen: nu, dan hoeven wij er ook niet meer op te wachten, dan gaan wij gewoon maar eens beginnen.*[16]

Tijdens het debat van 2 april 1998 zegt de minister van VWS dat het inventariserende onderzoek onmiddellijk van start kan gaan, want «het is geheel voorbereid». Op 2 april 1998 is er echter nog steeds geen definitief onderzoeksvoorstel van het AMC. Op 5 maart 1998 heeft de Inspectie voor de Gezondheidszorg een nieuw onderzoeksvoorstel ontvangen dat binnen het ministerie van VWS aanleiding is voor een discussie tussen de Hoofdinspectie voor de Gezondheidszorg en de directie Gezondheidsbeleid. Het voorgestelde onderzoek is een inventariserend onderzoek «dat een eerste indicatie kan geven op basis waarvan beslissingen kunnen worden genomen over de wenselijkheid van een vervolgonderzoek».[69] In het voorstel is geen poliklinisch aanbod meer opgenomen. De heer Van Hoogstraten is van mening dat het voorgestelde onderzoek in strijd is met de toezeggingen van de minister aan de Tweede Kamer: «De minister heeft toegezegd een inventariserend onderzoek te doen onder bewoners, hulpverleners en vrijwilligers naar al die lichamelijke klachten die men in verband brengt met de Bijlmerramp. Naar mijn mening is door die toezegging als duidelijke stellingname genomen over de wenselijkheid van een onderzoek.»[70]

Naast een snelle start van het inventariserende onderzoek door het AMC en de instelling van een centraal meld- en registratiepunt, zegt de minister van VWS tijdens het debat het volgende:
«Wat je sowieso zou kunnen doen, daar zal ik met het AMC ook contact over opnemen; dat zou een standaardonderdeel van het onderzoek kunnen zijn, is dat je in ieder geval kijkt of er sprake is van een gestoorde nierfunctie, want dat is typisch de aandoening die je krijgt van uranium. De testjes daarop zijn, dat is een uitzondering in de gezondheidszorg,

[67] Nota van de directeur Gezondheidsbeleid, mr. S. van Hoogstraten, aan de Minister, door toedoen van de Directeur-Generaal Volksgezondheid, 30 maart 1998, kenmerk GZB/C&O/981662.
[68] TK, 1997–1998, 22 861, nr. 21.
[69] Brief van prof.dr.B.P.R. Gersons aan de heer J. Verhoeff, Hoofdinspecteur voor de Volksgezondheid, 5 maart 1998, kenmerk BG/atk/98098.
[70] Nota van de directeur Gezondheidsbeleid aan de Hoofdinspecteur voor de Gezondheidszorg, 19 maart 1998, kenmerk GZB/C&O/981468.

mijnheer de voorzitter, heel goedkoop. Dat kan dus nooit een financieel probleem zijn.»[71] De minister komt hier later niet meer op terug.

10 april 1998: Brief aan de Tweede Kamer

Naar aanleiding van een vraag van mevrouw Oedayraj Singh Varma met betrekking tot het feit of bewoners daadwerkelijk onderzocht zullen gaan worden antwoordt de minister: «In mijn antwoord van 6 april jl. op vragen gesteld door mevrouw Varma, heb ik aangegeven dat het AMC bereid en gereed is te starten met het eerste deel van het onderzoek onder huisartsen. Daarnaast zou nader overleg plaatsvinden tussen de Inspectie Gezondheidszorg en het AMC over de verdere invulling van het onderzoek. Dit overleg is thans nog niet afgerond.»[72]
Het overleg is wellicht nog niet afgerond, maar op 3 april 1998, de dag na het kamerdebat, heeft al wel overleg plaatsgevonden tussen de Hoofdinspectie voor de Gezondheidszorg en het AMC over de consequenties van de toezeggingen aan de Kamer voor het inventariserende onderzoek. Tijdens dat gesprek is afgesproken dat er geen lichamelijk onderzoek zal worden verricht zolang de lading van het vliegtuig niet bekend is. Wel wordt gestart met een inventarisatie van personen met gezondheidsklachten en wordt een meldpunt ingesteld.[73] Onderzoek naar de gezondheidseffecten van de lading zal worden uitgevoerd door het RIVM.[74]

1 mei 1998: Start inventariserende onderzoek

Op 1 mei 1998 gaat het inventariserende onderzoek van start. Het telefonisch meldpunt is vanaf 3 juni 1998 bereikbaar.

Tot slot minister Borst, tijdens haar openbaar verhoor voor de Commissie, over de late start van het inventariserende onderzoek:

> *De heer* **Van den Doel**: *Dan gaat uiteindelijk in mei 1998 het onderzoek van het AMC van start. (...) Kunt u uitleggen waarom het zo lang geduurd heeft?*
> *Mevrouw* **Borst-Eilers**: *Ik heb gezien dat men steeds maar nieuwe versies van het protocol aan het maken was, dat men worstelde met de toch wel heel moeilijke opdracht. En hoewel ik veel liever zou hebben gezien dat men er sneller aan begonnen was, weet ik dat het niet abnormaal is dat het zeven of acht maanden duurt voordat men de opzet van zo'n moeilijk onderzoek helemaal rond heeft.*
> *(...)*
> *Ik vond het verantwoord om het aan het AMC over te laten om een opzet te kiezen. Beter een goed wetenschappelijk onderzoek dat wat later start dan een slecht onderzoek waarbij je later spijt krijgt van de opzet. En ik heb in het voorjaar druk op de ketel gezet.*
> *De heer* **Van den Doel**: *Maar de enige oorzaak van die vertraging was dus in feite de tijd die het AMC nodig had?*
> *Mevrouw* **Borst-Eilers**: *Ja, en er was nog een ander element, namelijk dat de heer Verhoeff begrepen had dat de commissie-Hoekstra wellicht nog inhoudelijke gegevens over de lading te voorschijn zou toveren.*[16]

Conclusies

- De Commissie Hoekstra is door de minister van VWS gebruikt als excuus voor de late start van het inventariserende onderzoek. De Commissie stelt vast dat de minister van VWS de Kamer niet heeft geïnformeerd over de werkelijke reden voor de vertraging, namelijk het feit dat het AMC meer tijd nodig had voor (de discussie over) de opzet en voorbereiding van het onderzoek. De Commissie vindt dit onzorgvuldig.
- De Commissie constateert dat, in een periode waarin steeds meer signalen komen dat er mensen zijn met gezondheidsklachten in relatie

[71] TK, 1997–1998, handelingen 069, p. 5119–5133.
[72] TK, 1997–1998, 22 861, nr. 22.
[73] Nota van de directeur Gezondheidsbeleid aan de minister, door toedoen van de directeur-generaal Volksgezondheid, 2 april 1999.
[74] Verslag bespreking Onderzoek Gevolgen Bijlmerramp, 7 april 1998.

tot de Bijlmerramp, de minister van VWS pas onder politieke druk (een motie) vaart zet achter de start van een al een zes maanden eerder toegezegd inventariserend onderzoek.
- De Tweede Kamer wordt door de minister van VWS niet expliciet geïnformeerd over de beslissing van de Hoofdinspectie voor de Gezondheidszorg en het AMC om geen lichamelijk onderzoek te doen. Ook niet wanneer er naar wordt gevraagd. De Commissie vraagt zich af of de Inspectie de minister tijdig heeft geïnformeerd over de afspraken met het AMC.

5.7.2 Onderzoek naar de gezondheidsrisico's van de ramp

In antwoord op vragen van het kamerlid Van Gijzel, op 17 september 1993, over gevaar voor de volksgezondheid die direct herleidbaar is tot de lading van het toestel, antwoordt de minister van Verkeer en Waterstaat «dat er geen volksgezondheidsrisico's in relatie tot de lading aanwezig waren, met uitzondering van de risico's die aan een grootschalige vliegtuigbrand verbonden zijn.»[75] Conclusie: Er zijn gezondheidsrisico's die worden veroorzaakt door de brand die volgde op het neerstorten van de El Al-Boeing.

Op 24 september 1993, stelt Van Gijzel ongeveer dezelfde vragen aan het adres van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM).[76] Mede naar aanleiding van de vragen van Van Gijzel legt de regionaal inspecteur voor de milieuhygiëne een lijst met gevaarlijke stoffen, de Notoc, ter beoordeling voor aan het RIVM met de vraag of zij iets kunnen zeggen over de gezondheidsrisico's van de lading. Het RIVM antwoordt dat men aan deze «lijstjes» niets heeft, omdat er alleen maar op te zien dat er «gevaarlijke vloeistoffen» aan boord waren. De heer F.J.J. Brinkmann van het RIVM schrijft: «Ik kan in dit verband alleen stellen dat ik de dag zou prijzen waarop op ladingbrieven de chemische naam van stoffen en partijen ingevuld zou moeten worden. Gezien de internationale ontwikkelingen verwacht ik echter niet dat ik deze dag zal meemaken.»[77]

In haar openbaar verhoor is aan minister Borst gevraagd of zij tijdens het kamerdebat op 2 april 1998, dat in het teken stond van gezondheidsschade als gevolg van verarmd uranium, op de hoogte was van de notitie van het RIVM uit oktober 1993.

> *Mevrouw* **Borst-Eilers**: *Nee, daar was ik niet van op de hoogte. Ik raakte daarvan pas op de hoogte toen het RIVM dat uitgebreide toxicologische rapport opstelde naar aanleiding van de gedetailleerde vrachtbrieven. Dat rapport betrof een onderzoek naar de stoffen in het vliegtuig waarvan bekend is dat zij gezondheidsklachten kunnen geven. Bij de bijlage vond ik een brief uit 1993. Die zag ik toen voor het eerst. Ik hoorde daar toen ook voor het eerst van.*
> *De heer* **Oudkerk**: *Al jaren wordt, al dan niet naar waarheid, gesproken over gezondheidsrisico's van verarmd uranium, zowel de stralingsrisico's als de risico's wanneer verarmd uranium verbrandt. Dat rapport wordt door het RIVM in 1993 gemaakt, ligt ergens in een kast en komt in 1998 te voorschijn. In de vijf jaar daarvoor wordt natuurlijk niet helemaal niet over verarmd uranium gesproken. Moet ik het mij zo voorstellen?*
> *Mevrouw* **Borst-Eilers**: *Althans bij VWS. Bij VROM lag het natuurlijk anders, want het rapport is uitgebracht aan de minister van VROM.*
> *De heer* **Oudkerk**: *Is het dan niet zo dat, als er zaken zijn die gaan over gezondheidsklachten die mogelijk iets met verarmd uranium te maken hebben, hetzij u hetzij uw ambtenaren aan VROM vragen: heeft u nog iets voor ons wat ons kan helpen bij de beantwoording van de vele vragen die er zijn?*
> *Mevrouw* **Borst-Eilers**: *Nee, zo is het niet gegaan. Met betrekking tot het verarmd uranium hebben wij wel met het RIVM contact gehad. U moet zich goed realiseren dat, wat mijn ministerie en mijzelf betreft, het geval van gevaren van verarmd uranium al afgesloten was en wel kort nadat ik aangetreden was als minister.*[16]

[75] TK, 1992–1993, aanhangsel handelingen, nr. 858.
[76] TK, 1993–1994, aanhangsel handelingen, nr. 108.
[77] Brief van F.F.J. Brinkmann, van het RIVM, aan drs. C.T. Braams, RIMH-NH, 28 oktober 1993, kenmerk 389/93 IEM Br/cp.

Blijkens onderstaande uitspraak van minister Borst tijdens haar openbaar verhoor, erkent zij in 1996 het belang van een gedetailleerd inzicht in de ladingbrieven voor het inschatten van de gezondheidsrisico's.

Mevrouw **Borst-Eilers**: *Ik heb gedurende het hele jaar 1996 geregeld contact gehad met mevrouw Jorritsma over de lading, en haar ambtenaren met mijn ambtenaren. Het verhaal van de lading, het belang van volledige informatie daarover, ook voor het publiek, kwam in dat jaar heel duidelijk naar voren. (...) Op dat moment hebben wij echter geen afschriften van die papieren gekregen.*[16]

Mevrouw Jorritsma ontvangt tot het voorjaar van 1998 geen signalen van het ministerie van VWS dat er behoefte is aan gedetailleerde informatie over de lading voor het inschatten van de gezondheidsrisico's.

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: *Ik heb daarvoor nooit begrepen, dat wie dan ook uit de volksgezondheidwereld behoefte had aan de papieren over de «normale ingrediënten», de normale lading van het vliegtuig. Ik heb altijd gedacht, dat ze zich met name richtten op dat deel wat gevaarlijk was. Toen heb ik op een gegeven moment tegen mevrouw Borst gezegd, dat er nu net werd gedaan alsof wij niet wisten wat er in het vliegtuig zat. Wij hadden geen enkele aanwijzing dat er iets anders in het vliegtuig zat dan wat er op de papieren stond. Dan kan het toch niet zijn, dat men wacht op het bewijs van het tegendeel? Dat vond ik raar.*[78]

Ondanks de vragen vanuit de Kamer en de samenleving over de gevolgen van de lading voor de volksgezondheid is dit voor de minister van VWS geen aanleiding om door middel van een gezamenlijke inzet van het ministerie van VWS en het ministerie van V&W de ladingbrieven te achterhalen.

Mevrouw **Borst-Eilers**: *Wat ik persoonlijk ondernomen heb, is in ieder geval niet het werk van mevrouw Jorritsma overnemen, want zo werken wij niet met elkaar, maar wel herhaaldelijk met belangstelling vragen hoe het ermee stond en of er iets kwam dat bruikbaar zou zijn om een nadere inschatting te kunnen maken van gezondheidsrisico's.*[16]

In het voorjaar van 1998 geeft de minister van VWS het RIVM de opdracht om een onderzoek te doen naar Gezondheidsrisico's van de brand met de El Al-Boeing.

Conclusie

- De Commissie is van mening dat er vanaf oktober 1992 meerdere momenten zijn, die aanleiding geven voor een nader onderzoek naar de gevolgen van de ramp voor de volksgezondheid. Dit gebeurt pas in 1998 door het RIVM. Naar de mening van de Commissie had de minister van WVC en later de minister van VWS hiertoe eerder haar verantwoordelijkheid moeten nemen.

5.7.3 (Re)actie op signalen voor auto-immuunziekten

In oktober 1998 legt professor Weening voor het eerst een verband tussen auto-immuunziekten en de Bijlmerramp. Aanleiding is de eerste tussenrapportage van het inventariserende onderzoek van het AMC, onder leiding van de heer IJzermans.

De heer **Weening**: *(...) uit het rapport van de heer IJzermans (...) bleek dat er veel patiënten waren met soortgelijke klachten. Zij hadden heel specifieke huidklachten, specifieke gewrichtsklachten. Toen ik dat las, ben ik naar de directie van het ziekenhuis gegaan en heb gezegd: wij hebben deze zomer twee patiënten gehad met die betrekkelijk zeldzame auto-immuunziekten. Het bijzondere van de patiënt met SLE was dat hij een man was. Ik heb toen gevraagd: moeten wij niet nu, nu wij weten dat er meer mensen met*

[78] Openbaar verhoor van mevrouw A. Jorritsma-Lebbink, 12 maart 1999 (verhoor 89).

klachten zijn, dit melden? De directie heeft gezegd: dat moeten wij meteen doen. Dus toen hebben wij dat bij de inspectie gemeld.[4]

De heer Weening schrijft de Hoofdinspectie: «Gelet op het feit dat systematische auto-immuunziekten kunnen ontstaan na wisselende intervalperioden na blootstelling aan toxische stoffen, lijkt het mij aangewezen om bij individuen die afkomstig zijn uit het rampgebied en die systematische klachten hebben, onder coördinatie van de GG&GD onder meer bloedonderzoek te laten verrichten naar allergische en auto-immuun fenomenen. Het bij uitstek daarvoor aangewezen instituut is het Centraal Laboratorium voor de Bloedtransfusiedienst. Omdat deze auto-immuunziekten vaak sluimerend beginnen en lang onopgemerkt of ongediagnostiseerd kunnen blijven, kan weefselschade optreden, die bij vroege diagnostiek wellicht kan worden beperkt.»[79]

Naar aanleiding van de melding van de heer Weening neemt de minister van VWS contact op met de hoofdinspecteur voor de Volksgezondheid. Zij vraagt de hoofdinspecteur gevolg te geven aan het advies van de heer Weening.

Mevrouw **Borst-Eilers**: *Ik vraag hem eigenlijk: wat vind je daarvan? Zo erg overtuigd was ik niet dat het op grond van twee gevallen al verantwoord was. Hoofdinspecteur Verhoeff zei: ik vind dit op grond van twee gevallen heel veel onrust creëren; als dit echt iets is, zullen ze in het kader van het onderzoek nog meer gevallen vinden; laten wij dat even afwachten; als het bij die twee blijft, is het niet verantwoord, als het er meer worden wel. Hij koos dus voor oplettend afwachten of er meer gevallen zouden komen. Ik was dat wel met hem eens. Ik had ook aarzelingen of je op grond van twee gevallen alle huisartsen brieven moest sturen.*[16]

De minister besluit tot oplettend afwachten. De melding van de heer Weening is voor haar wel aanleiding om de vaste kamercommissie voor VWS vertrouwelijk te informeren over de twee geconstateerde gevallen.[80]

Op 18 december 1998 stuurt het AMC het concept van de tweede tussenrapportage naar de Hoofdinspectie voor de Gezondheidszorg.[81] In dit concept wordt melding gemaakt van 16 meldingen van auto-immuunziekten. Deze cijfers zijn nog niet geverifieerd bij de huisartsen. Enkele dagen later wordt het concept besproken in de adviescommissie van het onderzoek. De Hoofdsinpectie is hierbij niet aanwezig. De melding van 16 mogelijke auto-immuungevallen is voor de Hoofdinspectie geen aanleiding om contact op te nemen met het AMC en nadere informatie in te winnen.

Op 18 januari 1998 ontvangt de Hoofdinspectie de definitieve versie van de tweede tussenrapportage. In deze rapportage staan nog steeds de 16 meldingen van auto-immuunziekten. Ook de definitieve rapportage is voor de Hoofdsinpectie geen aanleiding om contact op te nemen met het AMC.

Tijdens haar openbaar verhoor suggereert de minister van VWS dat zij het signaal wel degelijk opgepikt heeft.

De heer **Oudkerk**: *Ik zal niet die hele rapportage met u doornemen, maar op blz. 30 is een tabel opgenomen waarin in de categorie endocriene auto-immuunziekten 34 meldingen zijn opgenomen, terwijl even verderop in een schema 16 systemische aandoeningen genoemd worden. Ik noem ze even: SLE, vasculitis, sarcoïdose en de Ziekte van Reynaud. Op 20 januari zijn er in de tussenrapportage van het AMC dus al 16 gevallen van auto-immuunziekten aangegeven die – ik blijf er voorzichtig mee – mogelijk een relatie met de Bijlmerramp hebben. Er is echter nog niets van bewezen. Waarom is er toen door het ministerie geen nadere actie overwogen?*

[79] Brief van prof.dr. J.J. Weening aan dr. H. Plokker, Inspectie voor de Gezondheidszorg, 2 oktober 1998.
[80] Vertrouwelijke brief van de minister van VWS aan de voorzitter van de vaste commissie voor VWS, 3 oktober 1998.
[81] Brief van C.J. IJzermans aan de leden van de Adviescommissie Gezondheidsklachten Bijlmerramp, 18 december 1998.

Mevrouw **Borst-Eilers**: *Ik heb toen zelf actie ondernomen, ik heb op 19 januari het volgende gezegd. Ik ken nu die tweede rapportage, ik ken het verhaal over de auto-immuunziekten en ik heb heel sterk het gevoel dat men iets op het spoor is.*[16]

Het signaal is dan wellicht opgepikt, er wordt niet naar gehandeld. Uit onderzoek van de Commissie is niet gebleken dat er naar aanleiding van de tweede tussenrapportage alarm wordt geslagen.

In het blad Medisch Contact van 29 januari 1999 laat de heer IJzermans zich kritisch uit over de houding van de Inspectie voor de Gezondheidszorg ten aanzien van auto-immuunziekten («Het AMC had wel een actievere opstelling van de Inspectie gewild») en maakt een toespeling op mogelijk nieuwe gevallen van auto-immuunziekten. «Er zijn aanwijzingen dat het niet bij die twee gevallen blijft.»[82]

De minister van VWS zei tijdens haar verhoor dat zij over het artikel uitgebreid heeft gesproken met de heer Verhoeff.

Mevrouw **Borst-Eilers**: *(...) dat artikel heb ik uitgebreid met de inspecteur besproken. Naar mijn beste weten heeft hij toen ook contact met het AMC gehad. Hij was toen trouwens ook steeds aanwezig bij de besprekingen in die adviesgroep.*[16]

Feit is dat er door de Inspectie vervolgens weer geen contact wordt gezocht met het AMC.

Zo kan het gebeuren dat de minister pas op 25 februari 1999 wordt geïnformeerd over de twee nieuwe gevallen van auto-immuunziekten. Voor haar is dit aanleiding om de Enquêtecommissie hierover vertrouwelijk te informeren: «De hoofdinspecteur IGZ heeft hedenochtend bij het AMC geïnformeerd naar de voortgang van het onderzoek (derde fase). Hieruit bleek dat inmiddels, buiten de twee reeds bekende gevallen van auto-immuunziekte, twee nieuwe gevallen bekend zijn geworden».[83]

Voor de Commissie bevatte deze brief geen nieuwe gegevens. Al vanaf 12 februari 1999 is de Commissie op de hoogte van de twee nieuwe gevallen van auto-immuunziekten. Bovendien weet de Commissie vanaf dat moment dat uit de derde fase van het AMC-onderzoek nieuwe gevallen naar voren zijn gekomen. Het AMC biedt, na overleg met de Commissie, aan de verificatie van de auto-immuunmeldingen bij de huisartsen te versnellen. De heer IJzermans kan bij zijn openbare verhoor, op 5 maart 1999, het volgende melden:

De heer **IJzermans**: *Zoals ik al tegen u zei, heb ik op uw verzoek versneld deze aandoeningen bij de huisartsen gecheckt. Een aantal gevallen werd bevestigd, een aantal gevallen werd niet bevestigd. Maar er waren ook een aantal gevallen bij, zoals ik u net al zei, waar de patiënt het zelf niet gemeld had maar waarvan de huisarts zei: dit is die en die diagnose. En die rangschikken wij onder het hoofdstuk auto-immunziekte.*
De heer **Van den Doel**: *Maar over hoeveel bevestigde aantallen hebben wij het dan nu in feite, om het concreet te maken?*
De heer **IJzermans**: *12, inclusief die van Weening.*[46]

Het AMC informeert de dag voor het openbaar verhoor van de heer IJzermans, de Hoofdinspectie over deze nieuwe cijfers.

Vanaf 25 februari 1999 vraagt de Hoofdinspectie nadere informatie aan het AMC. Enkele brieven gaan over en weer over de exacte aantallen en de bijzonderheden.

Op 31 maart 1999 stuurt de heer Plokker namens de Inspectie voor de Gezondheidszorg een brief naar alle huisartsen in Nederland. In deze brief

[82] Medisch Contact, 29 januari 1999, 54, nr. 4, p. 124–126.
[83] Brief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan de Parlementaire Enquêtecommissie, 25 februari 1998, kenmerk GZB/C&O/99872.

maakt de Inspectie melding van enkele voorlopige resultaten van het inventariserende AMC-onderzoek. De huisartsen wordt verzocht extra attent te zijn op mogelijke auto-immuunziekten bij mensen, die een relatie hebben met de Bijlmerramp en zonodig de Inspectie hierover te informeren. In de brief maakt de Inspectie 28 auto-immuunziekten of hieraan gerelateerde ziekten bekend.[84]

Dit zijn andere cijfers dan uiteindelijk terug te vinden zijn in de derde tussenrapportage van het AMC. Het AMC legt uit zorgvuldigheid de gesignaleerde gevallen voor aan een panel van deskundigen. De Inspectie was, als opdrachtgever en lid van de Adviescommissie van het onderzoek, op de hoogte van deze werkwijze. Op 2 april 1999, twee dagen na het verzenden van de brief aan alle huisartsen in Nederland, wordt het concept-rapport besproken. De stand is dan: 22 mogelijke auto-immuunziekten, waarvan 11 bevestigd. Hetzelfde aantal als in het definitieve eindrapport.

Conclusies

- De Commissie is van mening dat de Hoofdsinspectie de signalen over het voorkomen van auto-immuunziekten in relatie tot de Bijlmerramp niet op voldoende waarde heeft geschat.
- De Hoofdinspectie heeft de minister van VWS te laat geïnformeerd over deze signalen.
- Auto-immuunziekten zijn ziekten die onherstelbare schade aan organen veroorzaken. Een tijdige diagnose is van het grootste belang. In dat licht vindt de Commissie het handelen van de Inspectie medisch en maatschappelijk onverantwoord.
- De Commissie constateert dat in de brief aan alle huisartsen in Nederland een foutief aantal auto-immuunaandoeningen wordt genoemd. De Commissie vindt dat, gezien de ontstane onrust over dit onderwerp, onzorgvuldig.

5.8 Rol van de Tweede Kamer

Vanaf 1993 stelt de Tweede Kamer vragen over de gevolgen van de ramp voor de volksgezondheid. De vragen worden vrijwel altijd gesteld door de V&W-woordvoerders en gesteld aan het adres van de minister van V&W. Alleen vanuit GroenLinks worden vanaf 1996 vragen gesteld door de woordvoerder voor volksgezondheid. Vanaf dat moment wordt dan ook de minister van VWS direct aangesproken. De vragen worden in een groot aantal gevallen ingegeven door nieuwe gegevens die naar voren worden gebracht in de media. Organisaties als de Stichting Visie en Het Klankbord brengen nieuwe informatie waar media en politiek op reageren. Vanaf het najaar van 1997 wordt er bijna kamerbreed aangedrongen op een inventariserend onderzoek naar gezondheidsklachten in relatie tot de Bijlmerramp.

Conclusies

- De Kamer opereert in de eerste jaren reactief op ontwikkelingen van gezondheidsklachten in relatie tot de Bijlmerramp. Vanaf 1997 trekt de Kamer één lijn: een inventariserend onderzoek.
- Op een enkele uitzondering na zijn de woordvoerders Volksgezondheid onvoldoende aktief geweest in het Bijlmerdossier.

[84] Brief van de Inspectie voor de Gezondheidszorg aan alle huisartsen in Nederland, 31 maart 1999, kenmerk IGZ 1999-09.

DEEL III CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

5.9 Conclusies gezondheidsschade

- De Commissie constateert dat er schadelijke stoffen zijn vrijgekomen. Voor grote groepen zijn hier geen chronische gezondheidsklachten uit voort gekomen. De Commissie sluit niet uit dat individuen wel chronische gezondheidsklachten hebben opgelopen, afhankelijk van de situatie waarin zij zich bevonden.
- De Commissie concludeert op grond van de bestaande wetenschappelijke literatuur, de onderzoeken die zich specifiek hebben gericht op de Bijlmerramp, de openbare verhoren en het onderzoek dat door de Commissie is verricht, dat het onwaarschijnlijk is dat grote groepen bewoners en hulpverleners een uraniumvergiftiging hebben opgelopen.
- De Commissie wil daarbij nadrukkelijk opmerken dat het niet uit te sluiten is dat onder specifieke omstandigheden enkele individuen zoveel uraniumoxide als in-adembare deeltjes hebben binnengekregen dat zij daardoor een besmetting hebben opgelopen.

5.10 Conclusies gezondheidsklachten

Inventariserend onderzoek AMC

- Het inventariserende onderzoek van het AMC levert een belangrijke bijdrage aan het inzicht in de gezondheidsklachten die in relatie worden gebracht met de Bijlmerramp.
- De commissie sluit niet uit dat er sprake is van een klachtenpatroon.

PTSS

- Er is een directe relatie tussen psychische klachten, waaronder PTSS, en de Bijlmerramp.
- Uit de inventarisatie van het AMC blijkt dat er in 1998 nog zeker 100 mensen rondlopen met PTSS en aan hieraan gerelateerde klachten, die een gevolg zijn van de Bijlmerramp. Dit ondanks het feit dat in 1992 en 1993 een groot aantal mensen is behandeld.

Auto-immuunziekten

- Er zijn minimaal 13 auto-immuungevallen met een mogelijke relatie met de Bijlmerramp. Voor 16 gevallen is het mogelijk of zijn er te weinig gegevens om de diagnose te stellen.
- De Commissie vindt het aantal (mogelijke) auto-immuungevallen, gezien de stand van de wetenschap, veel. Een relatie met de Bijlmerramp kan naar de mening van de Commissie dan ook vooralsnog niet worden uitgesloten.

Chronisch vermoeidheidssyndroom

- De Commissie onderschrijft de conclusie van de heer Kurk dat voor verklaring van de klachten bij de Schipholmedewerkers in de eerste plaats de specifieke arbeidsomstandigheden in ogenschouw moeten worden genomen.

Mycoplasma

- Er is een onderscheid tussen mycoplasma in relatie tot een storing in het afweersysteem en genetisch gemanipuleerd mycoplasma, zoals naar voren gebracht door de heer Nicolson.

- De theorie van het genetisch gemanipuleerd mycoplasma als verklaring voor gezondheidsklachten van Bijlmerslachtoffers verwerpt de Commissie op basis van de mening van meerdere deskundigen. De Commissie acht het niet zinvol mensen te diagnostiseren en te behandelen op basis van de methode-Nicolson.
- De Commissie is wel van mening dat bij een medisch advies over gezondheidsklachten van Bijlmerbewoners en hulpverleners aandacht moet worden besteed aan mycoplasma in relatie tot een storing in het afweersysteem. In Nederland zijn voor diagnose en behandeling diverse wetenschappelijke technieken beschikbaar.

5.11 Conclusies overheidsoptreden Amsterdam

- De eerste opvang van bewoners en slachtoffers is chaotisch verlopen. Desondanks is de Commissie van mening dat door vooral de inzet van vrijwilligers, de betrokkenheid van vertegenwoordigers van verschillende culturele en etnische groepen en de probleemoplossende werkwijze van gemeentelijke en aanverwante diensten de materiële opvang in 1992 adequaat is verlopen.
- De Bijlmerramp stelde organisaties als de Riagg en de GG&GD voor een enorme opgave. Achteraf constateert de Commissie dat de psychische nazorg op een aantal punten tekort is geschoten. Hierdoor zijn er anno 1999 nog (veel) mensen met psychische problemen.
- Het gemeentebestuur van Amsterdam en haar GG&GD hebben naar de mening van de Commissie vanaf 1994 onvoldoende uitvoering gegeven aan hun wettelijke taak om inzicht te verwerven in de gezondheidssituatie in de gemeente Amsterdam en in het bijzonder Amsterdam Zuidoost. Het heeft daardoor aan lange termijn nazorg ontbroken.

5.12 Conclusies overheidsoptreden Rijk

- Er kan bij de beantwoording van de kamervragen niet gerefereerd worden aan de werkelijk aktuele gezondheidssituatie van hulpverleners en bewoners in de Bijlmermeer. Kennelijk zag de GG&GD geen aanleiding, ondanks signalen uit de samenleving, nader onderzoek te doen. De minister van VWS zag geen reden om zich te verzekeren van een uitgevoerde actualisatie, of daarop aan te dringen.
- Naar de mening van de Commissie moet het ministerie van VWS niet langer wachten, maar duidelijkheid bieden aan bewoners en hulpverleners door individueel lichamelijk onderzoek naar gezondheidsklachten, die in relatie worden gebracht met de Bijlmerramp.

5.13 Conclusies rol ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Start inventariserend onderzoek

- De Commissie Hoekstra is door de minister van VWS gebruikt als excuus voor de late start van het inventariserende onderzoek. De Commissie stelt vast dat de minister van VWS de Kamer niet heeft geïnformeerd over de werkelijke reden voor de vertraging, namelijk het feit dat het AMC meer tijd nodig had voor (de discussie over) de opzet en voorbereiding van het onderzoek. De Commissie vindt dit onzorgvuldig.
- De Commissie constateert dat, in een periode waarin steeds meer signalen komen dat er mensen zijn met gezondheidsklachten in relatie tot de Bijlmerramp, de minister van VWS pas onder politieke druk (een motie) vaart zet achter de start van een al een zes maanden eerder toegezegd inventariserend onderzoek.

- De Tweede Kamer wordt door de minister van VWS niet expliciet geïnformeerd over de beslissing van de Hoofdinspectie voor de Gezondheidszorg en het AMC om geen lichamelijk onderzoek te doen. Ook niet wanneer er naar wordt gevraagd. De Commissie vraagt zich af of de Inspectie de minister tijdig heeft geïnformeerd over de afspraken met het AMC.

Onderzoek naar gezondheidsrisico's van de ramp

- De Commissie is van mening dat er vanaf oktober 1992 meerdere momenten zijn, die aanleiding geven voor een nader onderzoek naar de gevolgen van de ramp voor de volksgezondheid. Dit gebeurt pas in 1998 door het RIVM. Naar de mening van de Commissie had de minister van WVC en later de minister van VWS hiertoe eerder haar verantwoordelijkheid moeten nemen.

(Re)actie auto-immuunziekte

- De Commissie is van mening dat de Hoofdsinspectie de signalen over het voorkomen van auto-immuunziekten in relatie tot de Bijlmerramp niet op voldoende waarde heeft geschat.
- De Hoofdinspectie heeft de minister van VWS te laat geïnformeerd over deze signalen.
- Auto-immuunziekten zijn ziekten die onherstelbare schade aan organen veroorzaken. Een tijdige diagnose is van het grootste belang. In dat licht vindt de Commissie het handelen van de Inspectie medisch en maatschappelijk onverantwoord.
- De Commissie constateert dat in de brief aan alle huisartsen in Nederland een foutief aantal auto-immuunaandoeningen wordt genoemd. De Commissie vindt dat, gezien de ontstane onrust over dit onderwerp, onzorgvuldig.

5.14 Conclusies rol Tweede Kamer

- De Kamer opereert in de eerste jaren reactief op ontwikkelingen van gezondheidsklachten in relatie tot de Bijlmerramp. Vanaf 1997 trekt de Kamer één lijn: een inventariserend onderzoek.
- Op een enkele uitzondering na zijn de woordvoerders Volksgezondheid onvoldoende aktief geweest in het Bijlmerdossier.

HOOFDSTUK 6: WETTELIJK KADER

6.1		**Inleiding**	**342**
6.2		**Luchtrecht**	**342**
	6.2.1	Internationale overeenkomsten	342
	6.2.2	Regionale overeenkomsten	345
	6.2.3	Bilaterale overeenkomsten	345
	6.2.4	Nationale wetten en regelgeving	346
6.3		**Wettelijk kader toedracht**	**347**
	6.3.1	Verantwoordelijkheid gezagvoerder	347
	6.3.2	Verantwoordelijkheid luchtverkeersdienst	347
	6.3.3	Relevante nieuwe wetgeving	348
	6.3.4	Vliegveiligheid	349
	6.3.5	Documenten vereist in het luchtvaartuig	351
	6.3.6	Onderzoek naar luchtvaartongevallen	351
	6.3.7	Nieuwe Regeling Raad voor de Transportveiligheid (1999)	355
6.4		**Wettelijk kader rampenbestrijding en berging**	**358**
	6.4.1	Rampenwet (1985)	358
	6.4.2	Politiewet (1957)	360
	6.4.3	Taakbesluit Dienst Luchtvaart (1968)	361
	6.4.4	Organisatiebeschikking Korps Rijkspolitie (1983)	362
	6.4.5	Circulaire Politieoptreden bij luchtvaart-overtredingen en -ongevallen (1989)	362
	6.4.6	Brandweerwet (1985)	363
	6.4.7	Handleiding Rampenbestrijding (1990)	363
	6.4.8	Wet Geneeskundige Hulpverlening bij Rampen (WGHR, 1991)	365
	6.4.9	Wet Ambulancevervoer	366
	6.4.10	Besluit Rode Kruis (1988)	366
	6.4.11	Verbetering voorbereiding op vliegtuigongevallen	367
6.5		**Wettelijk kader lading**	**367**
	6.5.1	Regeling Vervoer van Gevaarlijke Stoffen door de Lucht	367
	6.5.2	Vervoer strategische goederen door de lucht	369
	6.5.3	Diverse internationale regelingen	371
	6.5.4	Kernenergiewet (1963)	372
6.6		**Positie El Al op Schiphol**	**372**
	6.6.1	Wettelijk kader bewapening beveiligingspersoneel El Al	372
6.7		**Wettelijk kader gezondheid**	**373**
	6.7.1	De Gezondheidswet	373
	6.7.2	Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid (1990)	374
	6.7.3	Recente ontwikkelingen	374

6.1 Inleiding

Gezien de vele vragen, onzekerheden en discussiepunten, die naar voren zijn gekomen tijdens het onderzoek door de Commissie en gezien de vragen die aanleiding zijn geweest tot dit onderzoek, is het noodzakelijk inzicht te krijgen in de onderliggende juridische verhoudingen en het algemeen wettelijk kader dat bestond ten tijde van de ramp en in de periode daarna.
Dit wettelijk kader omvat zowel de toen geldende regels op het gebied van luchtrecht als andere relevante regels.
De regels op het gebied van luchtrecht komen aan de orde in paragraaf 2 van dit hoofdstuk. In de paragrafen 4, 5 en 7 komt het wettelijk kader van Rampenbestrijding en berging, Lading en Gezondheid aan de orde.
Hoewel wat betreft wet- en regelgeving de onderwerpen toedracht en lading sterk met elkaar verbonden zijn en logischerwijs na elkaar zouden moeten worden behandeld, is bij de behandeling in dit hoofdstuk de volgorde van het totale eindrapport aangehouden.
Hierop is echter een uitzondering. Het wettelijk kader rond de speciale positie van El Al op Schiphol wordt als een apart onderwerp behandeld in paragraaf 6.6, vóór het onderwerp gezondheid. Dit onderwerp komt bovendien terug in hoofdstuk 7 van dit rapport.
Recente ontwikkelingen in regelgeving worden slechts bij uitzondering behandeld wanneer het in het belang is van het onderzoek.

6.2 Luchtrecht

Wat betreft het luchtrecht kan een onderscheid gemaakt worden tussen:
6.2.1 Internationale overeenkomsten
6.2.2 Regionale overeenkomsten
6.2.3 Bilaterale overeenkomsten
6.2.4 Nationale wetten en regelgeving.

De paragrafen 6.2.1, 6.2.2 en 6.2.3 worden hieronder uitgebreid behandeld, terwijl onderwerp 6.2.4 slechts een opsomming geeft van de betreffende wetten en regelgeving, daar deze uitgebreid aan de orde komen in de daaropvolgende paragrafen tezamen met andere wetten en regelgeving buiten het luchtrecht.

6.2.1 Internationale overeenkomsten

Luchtvaart is een grensoverschrijdende activiteit. Dit geldt zeker vanuit Nederlands perspectief. Internationale betrekkingen en samenwerking zijn dan ook vitaal voor de luchtvaart.
Teksten zijn, zoals gebruikelijk in de luchtvaart, veelal in het Engels gesteld. In dit hoofdstuk wordt zo vaak als mogelijk gebruik gemaakt van Nederlandse vertalingen, tenzij dit ten koste zou gaan van de nuance in de tekst.

Het Verdrag van Chicago (1944)

Het verdrag betreffende de burgerluchtvaart vormt de basis voor de veiligheid van het internationale luchtverkeer. Praktisch alle luchtvaartlanden van de wereld hebben dit verdrag bekrachtigd. In Nederland is het in werking getreden op 25 april 1947. Ook Israël en de Verenigde Staten zijn partij bij dit verdrag, dat uitsluitend van toepassing is op burgerluchtvaartuigen, niet op staatsluchtvaartuigen (art. 3). Staatsluchtvaartuigen zijn: luchtvaartuigen in gebruik voor militaire diensten, douane- en politiediensten.
Het verdrag geeft in de eerste plaats een dominerende rol aan de staat

van registratie inzake de veiligheid van de luchtvaart. Bovendien is universele toepassing van de regels het doel.
Verder is het verdrag gebaseerd op een onderling vertrouwen tussen staten om zich aan de regels te houden om voor een ieder een zo groot mogelijke veiligheid te garanderen.

Verdragsbepalingen

De bepalingen in het Verdrag van Chicago welke relevant zijn voor het onderzoek worden behandeld in de hierna volgende paragrafen naar gelang het onderwerp.

International Standards and Recommended Practices (SARPS)

Men dient rekening te houden met het volgende: wat betreft hun status betreft het hier geen verdragsregels. Bovendien is er een verschil tussen Standards (normen) en Recommended Practices (aanbevolen werkwijzen). Hoewel in beginsel staten verplicht zijn hun nationale wetten in overeenstemming te brengen met de Standards is afwijking mogelijk door melding (notification of differences) bij de International Civil Aviation Organisation (ICAO). Dit moet binnen zestig dagen gebeuren (art. 38). Tenslotte betreft het hier minimumregels en wordt er verwacht dat staten hun uiterste best doen om de grootst mogelijke vliegveiligheid te garanderen.

De volgende SARPS maken een belangrijk deel uit van het wettelijk kader ten tijde van de ramp:
Annex 13: Aircraft Accident Investigation (ongevallenonderzoek) seventh edition,
Annex 18: The Safe Transportation of Dangerous Goods by Air (vervoer door de lucht van gevaarlijke stoffen) second edition.

Annex 13 wordt uitvoerig behandeld in paragraaf 6.3.6 (Toedracht) in verband met het onderzoek van luchtvaartongevallen. Annex 18 wordt behandeld in paragraaf 6.5.1 (Lading).

Verdere relevante bijlagen (Annexes)

De bijlagen bevatten voorts een aantal onderwerpen die eveneens relevant zijn voor het onderzoek en die minimumeisen en -voorwaarden stellen, welke in het internationaal luchtverkeer gelden. Dit geldt vooral op het gebied van de vliegwaardigheid van vliegtuigen, het onderhoud, de bewijzen van bevoegdheid van de bemanning. De belangrijkste daarvan zijn hieronder aangegeven onder aanduiding van enkele relevante aspecten:
Annex 1: Personnel licensing (brevettering van luchtvaartpersoneel)
Annex 2: Rules of the Air (luchtverkeersregels) van belang: chapter 2, par. 2.3.1.: «the pilot in command of an aircraft shall whether manipulating the controls or not, be responsible for the operation of the aircraft in accordance with the rules of the air, except that he may depart from these rules in circumstances that render such departure absolutely necessary in the interest of safety».
Annex 6: Operation of Aircraft, chapter 4: Flight Operations en in het bijzonder par. 4.2: Operational Certification and Supervision.
Annex 8: Airworthiness of Aircraft, section 5: Validity of certificate of airworthiness: een bewijs van luchtwaardigheid (12 maanden geldig) zal worden vernieuwd of geldig blijven conform de wet van het land van registratie. Deze moet echter verplicht stellen

dat het voortduren van de luchtwaardigheid van het toestel zal worden bepaald door periodieke inspecties.

Annex 11: Air Traffic Services (ATS), chapter 2: General. In bijzonder par. 2.2.: Objectives of the Air Traffic Services. Deze dient een aantal taken te vervullen:
- het voorkomen van botsingen tussen luchtvaartuigen
- het voorkomen van botsingen tussen luchtvaartuigen en obstructies ter plaatse
- het zorgen voor en handhaven van een ordelijke verkeersstroom
- het van advies voorzien en het geven van nuttige informatie voor veilige en efficiënte vluchtuitvoering
- het verzorgen van berichtgeving, met het oog op luchtvaartuigen in nood, in verband met opsporings- en reddingsoperaties, aan de betreffende organisaties en op verzoek assistentie verlenen aan deze organisaties.

In verband met de verdeling van de verantwoordelijkheid tussen de piloot en de luchtverkeersleiding (Air Traffic Control, ATC) (zie annex 2 en annex 11) beweegt deze verantwoordelijkheid zich langs een glijdende schaal. Zo wordt in de door de ICAO opgestelde richtlijnen met betrekking tot de organisatie van de luchtverkeersdienstverlening op een luchtvaartterrein, bij lage zichtwaarden ten aanzien van de verantwoordelijkheid het volgende gesteld:
«Prevention of collission is a joint pilot/ATS responsibility with the controller always responsible for the resolution of intersection conflicts. In the lower visibilities, the over-all responsibility for avoidance of collission becomes increasingly that of the ATS-unit».[1]

Verdrag van Warschau (1929)

Dit verdrag en de aanvullende verdragen en protocollen (die samen het Warschau Systeem vormen) regelen de aansprakelijkheid van de vervoerder voor personen en goederen in het internationale luchtvervoer. Israël, Nederland en de Verenigde Staten waren ten tijde van de ramp partij bij het Verdrag van Warschau. Het verdrag regelt de aansprakelijkheid voor schade ten gevolge van het vervoer van goederen door de lucht tussen vervoerder en contractpartij. Artikel 8 geeft regels ten aanzien van het vervoersdocument, de airwaybill. De daarin genoemde vereisten hebben tot doel de beperking van de aansprakelijkheid van de vervoerder tot bepaalde limieten te reguleren.
Het Montreal Protocol No. 4, dat slechts betrekking heeft op goederenvervoer en met name elektronische verzending van de documenten mogelijk maakt, is pas onlangs in werking getreden en gold nog niet ten tijde van de ramp.

Verdrag van Rome (1952)

Dit Verdrag van Rome op het gebied van luchtvaartongevallen regelt compensatie voor schade aan derden op de grond, veroorzaakt door luchtvaartuigen geregistreerd in een vreemde staat. Dit verdrag is gewijzigd bij het Protocol van Montreal (1978). Dit gewijzigde verdrag legt een risicoaansprakelijkheid op de exploitant van een luchtvaartuig voor schade die door dat luchtvaartuig is veroorzaakt aan derden op de grond. Ook dit verdrag is gebaseerd op een beperking van de aansprakelijkheid en wel per luchtvaartuig per gebeurtenis tot een aan de startmassa van dat luchtvaartuig gerelateerd bedrag. Israël, Nederland en de Verenigde Staten hebben dit verdrag echter nooit geratificeerd zodat het niet van toepassing is. Omdat ook een bijzondere nationale regeling in Nederland ontbreekt[2] (titel 17 van Boek 8 BW is hiervoor gereserveerd) zal de

[1] ICAO Manual of Surface Movement Guidance and Control Systems (Doc. 9476-AN/927, par. 3.2.8).
[2] Faxbericht ministerie van Justitie, directoraat-generaal wetgeving, rechtspleging en rechtsbijstand, 15 maart 1999.

aansprakelijkheid voor dergelijke schade moeten worden gebaseerd op de algemene regels betreffende de onrechtmatige daad (art.6:162 e.v.). Op grond daarvan zouden dan, behalve de exploitant, eventueel ook nog anderen aansprakelijk kunnen worden gesteld. Een punt van discussie is de verhaalbaarheid van psychische en/of immateriële schade. In andere gebieden van transportrecht gelden in Nederland reeds specifieke regels van risicoaansprakelijkheid.
Het is duidelijk dat de aansprakelijkheid voor schade geleden door de slachtoffers op de grond en het verhaal daarvan een sterk internationaal rechterlijk aspect bevat. Immers het luchtvaartongeluk vond plaats in Nederland tijdens een internationale vlucht van een vliegtuig dat geregistreerd was in Israël, maar waarvan de producent een Amerikaans bedrijf was. Het onderwerp van de aansprakelijkheid voor schade ten gevolge van het luchtvaartongeval c.q. de ramp in zijn totaliteit valt echter niet binnen de opdracht en taakopvatting van de Commissie. Ook het verzekeringsaspect in verband met aansprakelijkheid valt buiten dit onderzoek.
Wel is intussen bekend dat wat betreft een aantal schadeclaims van slachtoffers in verband met de ramp er een regeling is getroffen (de zogeheten «Mid-Atlantic-regeling») tussen eventueel aansprakelijke partijen en slachtoffers die gebaseerd is op een vaststellingsovereenkomst.

6.2.2 Regionale overeenkomsten

Voor EU-landen geldt op het gebied van luchtvaartonderzoeken thans de Council Directive establishing the fundamental principles governing the investigation of civil aviation accidents and incidents (94/56/EC, 21 november 1994). Deze Europese richtlijn betreffende het luchtvaartongevallen- en incidentenonderzoek was echter nog niet in werking ten tijde van de ramp. De nieuw nationale regeling met betrekking tot de Raad voor de Transportveiligheid (zie par. 6.3.7), die naar verwacht in de loop van 1999 in werking zal treden en die de bestaande Raad voor de Luchtvaart (RvdL) vervangt is mede het gevolg van deze richtlijn en de daaraan verbonden verplichtingen voor Nederland als lidstaat.

6.2.3 Bilaterale overeenkomsten

Ten tijde van de ramp bestond er een bilaterale overeenkomst tussen Israël en Nederland. Het betreft de luchtvaartovereenkomst gesloten op 23 oktober 1950. Deze overeenkomst is een standaard Bermuda-I overeenkomst van 1946. Partijen komen hierbij een uitwisseling van rechten van luchtvaartdiensten overeen, zoals beschreven in de annexen bij deze overeenkomst. De standaard Bermuda I-overeenkomst is niet liberaal, want die stelt dat de inzet van capaciteit voor het vervoer tussen beide landen hoofddoel («primary objective») moet zijn. Voor tarieven geldt dat er toestemming van beide partijen moet zijn («double approval»). Terwijl de basisovereenkomst van 1950 bleef bestaan, werden achtereenvolgens verschillende aanvullende overeenkomsten («operational modalities») gesloten, waarvan die van 9 april 1986, gesloten in Jeruzalem, nog steeds gold ten tijde van de ramp op oktober 1992. Deze bevatte een uitgebreide regeling voor passagiersvervoer.
De regeling voor het vervoer van vracht was zeer simpel. Voor El Al was deze als volgt: El Al kreeg toestemming om vluchten uit te voeren naar en van Amsterdam en via Amsterdam naar en van de Verenigde Staten, bestaande uit maximaal drie diensten per week in de zomer en vijf diensten per week in de winter. Bovendien bestond er de mogelijkheid voor El Al om, op instigatie van de KLM en indien goedgekeurd door de Nederlandse autoriteiten, wat betreft vracht nog één extra vrachtdienst

per week uit te voeren in de zomer en in de winter via Amsterdam naar en van de Verenigde Staten.

Voor de betreffende luchtvaartovereenkomst werden voor de Nederlandse regering de onderhandelingen gevoerd door de heer R. Schreurs, plaatsvervangend directeur-generaal Rijksluchtvaartdienst (RLD).[3]
Het accent van de besprekingen lag nog steeds zoals ook het geval was geweest bij vroegere onderhandelingen op het passagiersvervoer. Dat wil echter niet zeggen dat het vrachtvervoer niet belangrijk was; het was zelfs vrij omvangrijk. Er ontstond zelfs een probleem niet lang na 1986. Omdat El Al nogal wat vrachtvluchten vloog via Nederland die niet naar Israël gingen, is daar door de heer Schreurs bezwaar tegen gemaakt en zijn die vluchten dan ook gestopt.

Opschorting, intrekking of beperking van een luchtvaartovereenkomst

In verband met een luchtvaartongeval en problemen rond vrachtdocumenten komt de vraag op welke middelen aangewend kunnen worden om de betreffende autoriteiten te dwingen deze documenten ter beschikking te stellen van de autoriteiten die met de onderzoek van het ongeval zijn belast. De luchtvaartovereenkomst tussen betreffende landen biedt wellicht een oplossing in deze richting. Hieronder volgt een korte uiteenzetting van de mogelijkheden die zo'n luchtvaartovereenkomst in het algemeen biedt als pressiemiddel.
Een luchtvaartovereenkomst wisselt rechten uit tussen regeringen, die dan een nationale luchtvaartmaatschappij mogen aanwijzen om die rechten uit te oefenen. Die aanwijzing moet wederzijds worden goedgekeurd (uitgifte van een «operating permit»). De permit kan worden opgeschort, ingetrokken of beperkt als de aangewezen nationale luchtvaartmaatschappij niet «nationaal» (nationaal in eigendom) blijkt te zijn of als zij zich niet houdt aan de nationale wetten en regels van de andere partij, die de «operating permit» heeft afgegeven. De mogelijkheid tot dit gebruik ligt binnen de bevoegdheid van het ministerie van Buitenlandse Zaken in samenspraak met het ministerie van Verkeer en Waterstaat of eventueel op kabinetsniveau.

6.2.4 Nationale wetten en regelgeving

Wet van 10 september 1936 houdende voorzieningen inzake het luchtvervoer.
Deze wet is aangenomen in verband met het Verdrag van Warschau van 1929, dat voor Nederland in werking was getreden op 29 september 1933. Deze legt in feite de bepalingen van het Verdrag van Warschau in de Nederlandse wetgeving neer.

Wet van 28 februari 1947, houdende goedkeuring van het op 7 december 1944 te Chicago gesloten verdrag inzake de internationale burgerlijke luchtvaart.

Luchtvaartwet (1958) gold ten tijde van de ramp. Deze is thans vervangen door de Luchtvaartwet van 1995.

Regeling Toezicht Luchtvaart (1959) gold ten tijde van de ramp. Deze is thans vervangen door de Regeling Toezicht Luchtvaart van 1996.

Luchtverkeersreglement (1980), gold ten tijde van de ramp. Deze is thans vervangen door het Luchtverkeersreglement van 18 december 1992.

[3] Faxbericht 18 december 1998.

Luchtvaartrampenwet (1936) gold ten tijde van de ramp. Deze is inmiddels vervangen door de Luchtvaartongevallenwet van 18 juni 1992, die tijdens de ramp nog niet in werking was.

Wet Luchtverkeer van 18 juli 1992, in werking getreden op 1 januari 1993, gold dus niet ten tijde van de ramp en hoort eigenlijk niet in deze opsomming thuis. Het doel van de nieuwe wetgeving was met name verzelfstandiging van de Luchtverkeersbeveiliging (LVB), tot dat moment ressorterend onder het directoraat-generaal RLD.

Luchtvaartongevallenwet, in werking getreden op 12 mei 1993.

Voor zover zij relevante bepalingen voor het onderzoek betreffen wordt de hierboven genoemde regelgeving behandeld in de hierna volgende hoofdstukken bij de betreffende onderwerpen.

6.3 Het wettelijk kader in verband met de toedracht

6.3.1 Verantwoordelijkheid gezagvoerder

Naar aanleiding van de ramp kwam de vraag naar voren wat de verhouding is tussen de verantwoordelijkheid van de gezagvoerder en die van de verkeersleiding en met name wanneer er sprake is van een situatie zoals die ontstond toen het betreffende El Al-toestel in de problemen kwam en besloot terug te keren naar Schiphol.
Allereerst gaan we uit van de wettelijke regeling die bestond tijdens het ongeval in 1992.
Relevant is de Regeling Toezicht Luchtvaart 1959: hoofdstuk V: Orde en Veiligheid. Hiervan bepaalt art. 96, lid 1: «de gezagvoerder is gedurende de vlucht verantwoordelijk voor de vluchtuitvoering en voor de veiligheid van het luchtvaartuig en de inzittenden ervan».
Hieruit kan men afleiden dat het in de eerste plaats de gezagvoerder is, die tijdens de vlucht de beslissingen neemt.

Bovenstaande regeling in de Nederlandse wetgeving is in overeenstemming met de internationale regeling (bijlage 2 van het Verdrag van Chicago, Rules of the Air). Deze geeft de regels aan zowel boven zee als boven het nationale luchtruim en bepaalt tevens dat de «pilot in command» verantwoordelijk is voor het uitvoeren van de «rules of the air».
Maar niet alleen de piloot, ook de luchtverkeersdienst heeft bepaalde bevoegdheden en verantwoordelijkheden ten aanzien van de vlucht.

6.3.2 Verantwoordelijkheid luchtverkeersdienst

De bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de luchtverkeersdienst waren ten tijde van de ramp geregeld in het Luchtverkeersreglement (1980).
Deze regeling is indertijd tot stand gekomen om de Nederlandse regelgeving in overeenstemming te brengen met de internationale regeling (bijlage 2, Rules of the Air en bijlage 11, Air Traffic Services van het Verdrag van Chicago). Deze behelzen de vastgestelde normen en methoden, de zogenaamde SARPS, ter bevordering van de veiligheid en regelmaat van het luchtverkeer.

Het Luchtverkeersreglement (1980) regelt in hoofdstuk II de luchtverkeersdienstverlening. Deze omvat volgens artikel 4 een drietal functies, namelijk het geven van verkeersleiding, het verstrekken van vluchtinformatie en het verzorgen van alarmering.

De daaropvolgende artikelen betreffen de aanwijzing van luchtruimte en de aanwijzing van luchtverkeersdiensten. Luchtverkeersroutes en -procedures worden in het vluchtinformatiegebied Amsterdam door of vanwege de minister vastgesteld. Hieronder vallen ook naderings-, vertrek- en wachtprocedures, alsmede verkeerspatronen en luchtvaartterreinverkeer (art. 13).

Hoofdstuk III bevat de luchtverkeersregels, waarvan onder de subtitel: Nakoming van vliegvoorschriften de volgende bepalingen van belang zijn: «het gebruik van een luchtvaartuig, dat zich in de lucht bevindt, moet geschieden in overeenstemming met de algemene vliegvoorschriften en bovendien naar keuze van de gezagvoerder, in overeenstemming met de zichtvliegvoorschriften of de instrumenten-vliegvoorschriften» (artikel 14, lid 2)

«de gezagvoerder is, ongeacht of hij daadwerkelijk de stuurorganen bedient of niet, er voor verantwoordelijk dat de vluchtuitvoering geschiedt in overeenstemming de bij of krachtens dit hoofdstuk gestelde voorschriften; slechts indien de omstandigheden dit in het belang van de veiligheid dringend noodzakelijk maken, mag hij daarvan afwijken» (artikel 14, lid 4).

Voor het verkeer op of in de nabijheid van een luchtvaartterrein gelden de volgende regels:
- bijzonder acht moet worden gegeven aan het verkeer, teneinde een botsing te vermijden
- het door luchtvaartuigen gevormd verkeerscircuit moet worden gevolgd dan wel worden gemeden
- tijdens het aanvliegen voor een landing en na het opstijgen moet elke bocht naar links worden gemaakt, tenzij een andersluidende aanwijzing is gegeven.

Men mag aannemen dat deze regels zowel de luchtvaartdienst als de bestuurder van het vliegtuig betreffen. Dus ook de andersluidende aanwijzing (in ons geval een bocht naar rechts) kan van beide afkomstig zijn.

Wat betreft een conclusie ten aanzien van de gezagsverhoudingen tussen de luchtverkeersdienst en de piloot en de geoorloofdheid tot het maken van de bochten naar rechts in het concrete geval van de noodlottige vlucht wordt verwezen naar hoofdstuk 2, Toedracht, par. 2.4.12.
Met betrekking tot de taakvervulling van de verkeersleiding (ATC performance) vermeldt het rapport van de Raad voor de Luchtvaart[4] (pag. 42) dat, hoewel de luchtverkeersleiding niet heeft bijgedragen tot het ongeval, zij van mening is:
- dat het afhandelen van noodsituaties aan boord voor verbetering vatbaar is
- dat de uitwisseling van informatie soms niet adequaat was
- dat de bemanning slechts spaarzaam informatie gaf met betrekking tot hun problemen en bedoelingen
- dat de verkeersleider gebruik maakte van termen die niet standaard waren, welke niet expliciet of begrijpelijk waren zoals wenselijk in een noodsituatie.

6.3.3 Relevante nieuwe wetgeving

Het Luchtverkeersreglement (1992), dat nog niet in werking was ten tijde van de ramp, maar thans geldend recht is, bevat op een enkele uitzondering na geen materiële wijzigingen ten opzichte van het oude Luchtverkeersreglement (1980).

[4] Raad voor de Luchtvaart, Aircraft Accident Report 92-11 El Al Flight 1862 Boeing 747-258F 4X-AXG Bijlmermeer, Amsterdam October 4, 1992. Final Report, Hoofddorp, 1994.

Wel zijn in de Wet Luchtverkeer (1992) (nog niet in werking ten tijde van de ramp, maar thans geldend recht) een aantal bepalingen opgenomen, die van belang zijn in verband met verantwoordelijkheden voor vluchtuitvoering namelijk:

- «het is verboden op zodanige wijze aan het luchtverkeer deel te nemen dan wel luchtverkeersleiding te geven dat daardoor personen of zaken in gevaar worden of kunnen worden gebracht» (art. 5)
- «de gezagvoerder is ongeacht of hij daadwerkelijk de stuurorganen bedient of niet, ervoor verantwoordelijk dat de uitvoering van de vlucht geschiedt in overeenstemming met de bij of krachtens deze wet gestelde regels.Van de regels bedoeld in de eerste volzin mag slechts worden afgeweken indien de omstandigheden dit in het belang van de veiligheid dringend noodzakelijk maken.» (art. 9)

Hierdoor is het verwijtbaar in gevaar brengen van zowel andere deelnemers aan het luchtverkeer als ook derden op de grond strafbaar gesteld. In verband hiermee bevat hoofdstuk VI straf-, opsporings- en toezichtbepalingen.

Verder verbiedt de wet in artikel 6 het vliegen boven gebieden met aaneengesloten bebouwing, kunstwerken, industrie- en havengebieden en boven mensenmenigten op zo'n hoogte dat het onmogelijk is om een noodlanding uit te voeren zonder het in gevaar brengen van personen of zaken op de grond. Hierbij wordt echter een uitzondering gemaakt indien dit noodzakelijk is om op te stijgen of te landen op een luchtvaartterrein of voor de uitvoering van naderings- en vertrekprocedures alsook van luchtverkeerspatronen.

De genoemde bepalingen lijken de positie van de gezagvoerder alsook de bevoegdheden van de verkeersleiding enigszins te verzwakken ten gunste van de externe veiligheid.
Het externe veiligheidsbeleid wordt als apart onderwerp besproken in hoofdstuk 2, Toedracht, par. 2.6.

6.3.4 Vliegveiligheid

Bij de beschrijving in paragraaf 6.2.1 bleek reeds dat op het gebied van de internationale luchtvaart internationale regels van uitzonderijk belang zijn. Doel hiervan is vanzelfsprekend de veiligheid van het luchtverkeer. Een belangrijk onderdeel hiervan betreffen de regels ten aanzien van de bewijzen van luchtwaardigheid, de vergunning tot vluchtuitvoering en de vliegbewijzen.

Bewijzen van luchtwaardigheid

Volgens de internationale regelgeving (Verdrag van Chicago, art. 31) is het de staat van registratie van het luchtvaartuig die voorzieningen moet treffen voor de uitgifte en geldigheid van bewijzen van luchtwaardigheid voor luchtvaartuigen gebruikt voor internationaal luchtvervoer.
In het geval van het in Israël ingeschreven toestel is dat dus de staat Israël en wel de door de Israëlische wet bevoegde autoriteiten volgens de door of bij de (nationale) wet gestelde eisen.
Verdragsstaten dienen de bewijzen van luchtwaardigheid uitgegeven door de staat van registratie te erkennen, indien deze tenminste voldoen aan de minimumnormen, die van tijd tot tijd volgens het verdrag worden vastgesteld (art. 33).
Deze normen zijn te vinden in bijlage 8 van het verdrag: Airworthiness of Aircraft.
Van belang is met name de bepaling dat een bewijs van luchtwaardigheid (12 maanden geldig) zal worden vernieuwd of geldig blijven conform de

wet van het land van registratie. Deze moet echter verplicht stellen dat het voortduren van de luchtwaardigheid van het toestel zal worden bepaald door periodieke inspecties op bepaalde tijden (section 5: Validity of certificate of airworthiness).

Vergunning tot vluchtuitvoering

Ook de vergunning tot vluchtuitvoering is internationaal geregeld in het Verdrag van Chicago, en wel in bijlage 6: Operations of Aircraft, chapter 4: Flight Operations.
Van belang is vooral een geldig bewijs voor vluchtuitvoering (air operator certificate), noodzakelijk voor het uitvoeren van commerciële vluchten uitgegeven door de staat van de luchtvaartmaatschappij. Afgifte van zo'n bewijs hangt af van het aantonen door de «operator» van een adequate organisatie, methode van het controleren van en de supervisie over «flight operations» training programma's en onderhoudsarrangementen.

Verder is van belang de regeling in bijlage 8: Aeroplane Maintenance (vliegtuigonderhoud).
Hierbij geldt ook weer dat de autoriteiten van het land (Israël) van de nationale luchtvaartmaatshappij (El Al) de vergunning tot vluchtuitvoering verstrekken, waarbij weer aan minimum internationale eisen moet worden voldaan met betrekking tot verschillende aspecten zoals operationele certificering, onderhoud en training.

Als nationale wettelijke regeling geldt artikel 105 van de Regeling Toezicht Luchtvaart[5] (art. 104 van de Regeling Toezicht Luchtvaart 1959, die gold in 1992). Deze regelt slechts de vergunning tot vluchtuitvoering voor Nederlandse luchtvaartmaatschappijen.

Wat betreft de controle op vliegveiligheid van toestellen van buitenlandse luchtvaartmaatschappijen, met name die op het gebied van vliegtuigonderhoud, bestaat er wel altijd de mogelijkheid dat de Nederlandse luchtvaartautoriteiten ook buitenlandse vliegtuigen inspecteren wanneer er een vermoeden bestaat dat de vliegveiligheid in gevaar is. Ook het opleggen van een vliegverbod behoort tot de mogelijkheid van de Nederlandse autoriteiten (RLD).

Vliegbewijzen

Ook de internationale regeling op het gebied van vliegbewijzen is vastgelegd in het Verdrag van Chicago (art. 32: Licenses of personnel), dat bepaalt dat de staat van registratie voorzieningen moet treffen voor de uitgifte en geldigheid van vliegbewijzen voor de piloot en de andere leden van de bemanning ten aanzien van luchtvaartuigen gebruikt voor internationaal vervoer. Minimumeisen zijn vastgelegd in bijlage I. Artikel 33 regelt ten aanzien van deze vliegbewijzen erkenning door verdragsstaten.

Nationale regeling

Wat betreft de vliegveiligheid gelden voor Nederlandse luchtvaartuigen en bemanningsleden nationale regels, die tenminste moeten voldoen aan de internationale normen, terwijl Nederland als lidstaat van de Joint Aviation Authorities (JAA) tevens moet voldoen aan de van kracht zijnde Joint Aviation Requirements (JARs). Israël is echter geen lid van deze organisatie, die slechts landen in Europa omvat.
Voorts dient vermeld te worden in verband met de in subparagraaf 4.3. genoemde «safety assessment» programma's, dat door de lidstaten van de Europese Unie een inspectieprogramma (Safety Assessment of

[5] Faxbericht Rijksluchtvaartdienst, ministerie van Verkeer & Waterstaat, 1 februari 1999.

Foreign Aircraft, SAFA) is opgezet voor het inspecteren van bezoekende buitenlandse vliegtuigen volgens een door de JAA opgezette procedure. Sinds medio 1997 beschikt Nederland over een SAFA-inspectieteam, dat platforminspecties uitvoert op Nederlandse vliegvelden aan boord van buitenlandse vliegtuigen.

6.3.5 Documenten vereist in het luchtvaartuig

De internationale regel zoals vastgelegd in artikel 29 van het Verdrag van Chicago verplicht elk luchtvaartuig dat gebruikt wordt voor internationaal luchtvervoer de volgende documenten aan boord te hebben:

- een bewijs van registratie
- een bewijs van luchtwaardigheid
- vliegbewijzen voor de bemanning
- een journaal of logboek
- indien radioapparatuur aan boord: een vergunning
- indien het passagiers vervoert, een namenlijst en de plaatsen van vertrek en bestemming
- indien het vracht vervoert, een manifest en detailinformatie over de lading.

De eerste drie genoemde documenten zijn hierboven reeds besproken. Wat betreft de namenlijst, blijkt uit dit artikel dat elk vliegtuig dat passagiers vervoert, aan deze voorwaarde moet voldoen.
Wat betreft het vervoeren van vracht noemt het artikel slechts het manifest en is nogal vaag door het simpelweg noemen van detail-informatie over de lading.

Wat betreft de nationale regeling geldt de bepaling van de Regeling Toezicht Luchtvaart (1959) neergelegd in hoofdstuk V: Vluchtuitvoering, namelijk artikel 98 met betrekking tot bescheiden en boeken. Naast de bewijzen van inschrijving en luchtwaardigheid en de onderhoudsverklaring is de gezagvoerder, wanneer er lading wordt vervoerd, verplicht tot het hebben van een manifest in het luchtvaartuig. Ook moet hij in het bezit zijn van een gespecificeerde verklaring omtrent de lading. De regeling geldt slechts voor Nederlandse toestellen.

Voorts is voor de handhaving van de regelgeving een aantal bepalingen van belang:

- «met het toezicht op de naleving van de bij of krachtens dit hoofdstuk gestelde voorschriften zijn tijdens de vluchtvoorbereiding, de vlucht en de vluchtafhandeling belast de bij besluit van onze Minister aangewezen personen» (art. 102, lid 1)
- «bij ministeriële regeling worden nadere voorschriften gegeven voor het aan boord van het luchtvaartuig toelaten van toezichthouders» (art. 102, lid 2).

6.3.6 Onderzoek naar luchtvaartongevallen

Internationale regelgeving op het gebied van luchtvaartongevallenonderzoek

Annex 13 bij het Verdrag van Chicago regelt de zogeheten Aircraft Accident Investigation. De grondslag voor deze regeling is rechtstreeks te vinden in het Verdrag van Chicago en wel in artikel 26: Investigation of Accidents.
Dit betekent dat het hier een expliciete regel van geldend internationaal recht betreft. Deze heeft een hogere status dan de normen en aanbevolen werkwijzen (SARPS) in de annexen.

Artikel 26 bevat de volgende elementen:
- een verplichting voor de staat op wiens grondgebied een (luchtvaart)-ongeval plaatsvindt om een onderzoek in te stellen naar de omstandigheden van het ongeval. Deze verplichting is alleen van kracht voor ongevallen met luchtvaartuigen van een andere verdragssluitende staat
- het onderzoek dient verricht te worden in overeenstemming met de door ICAO aanbevolen procedure, voor zover de (nationale) wetten dit toestaan
- de staat waarin het luchtvaartuig is ingeschreven, dient de gelegenheid te krijgen om waarnemers te benoemen die bij het onderzoek aanwezig kunnen zijn
- de staat die het onderzoek instelt, dient het rapport en de bevindingen ter zake aan die staat toe te zenden.

Artikel 26 geeft echter geen aanwijzingen ten aanzien van een aantal direct met ongevallenonderzoek verbonden problemen en vragen zoals:
- de vorm van het onderzoek
- de verhouding met andere onderzoeken, zoals die op het terrein van het strafrecht
- de status van de resultaten, met name wat er met de resultaten moet gebeuren

Echter, in annex 13 wordt wel degelijk aandacht besteed aan een deel van deze onderwerpen, al is de juridische status van annexen niet zo hoog als die van de bepalingen (artikelen) van het verdrag zelf.
Dit nadeel wordt bovendien nog versterkt door een bepaling in artikel 26 zelf, welke bepaalt dat de onderzoekende staat het onderzoek moet verrichten in overeenstemming met de door ICAO aanbevolen procedures, voor zover zijn nationale wetten dat toestaan (zie hierboven).
De nationale regelgeving prevaleert.

Annex 13 voorziet in de mogelijkheid van deelname aan het ongevallenonderzoek door:
- vertegenwoordigers van de staat van registratie van het luchtvaartuig
- vertegenwoordigers van de staat waar de exploitant van het luchtvaartuig gevestigd is
- vertegenwoordigers van de staat waar het luchtvaartuig is vervaardigd
- vertegenwoordigers van de lidstaten die op verzoek hulp en bijstand hebben verleend terzake van het ongeval.

Bovendien bevat het een aanbevolen werkwijze (Recommended Practice) voor deelname in het onderzoek door de staat wiens burgers zijn omgekomen. Er kan dus een groot aantal buitenlandse deskundigen bij het onderzoek betrokken zijn. In dit geval waren behalve de Nederlandse autoriteiten buitenlandse deskundigen betrokken uit Israël en de Verenigde Staten.

Wel stelt de norm (Standard) als verplichting:
- onafhankelijkheid van het onderzoek met onbeperkt gezag over de uitvoering (er is echter geen vereiste ten aanzien van de status van de onderzoeker)
- het onderzoek dient te omvatten het verzamelen, vastleggen en analyseren van alle relevante gegevens inclusief, waar mogelijk, het vaststellen van de oorzaak of oorzaken
- het opstellen van een eindrapport dat, waar nodig, aanbevelingen bevat met betrekking tot de vliegveiligheid
- de staat op wiens gezag het onderzoek plaatsvindt stelt de eerst verantwoordelijke onderzoeker aan. Deze moet onbelemmerd toegang

hebben tot en de volledige beschikking hebben over de wrakstukken teneinde een gedetailleerd onderzoek mogelijk te maken.

Nog een aantal belangrijke normen (Standards) zijn vervat in:
2.1 Hierin is het toepassingsgebied van annex 13 vastgelegd. Het betreft het onderzoek naar ongevallen en incidenten op het grondgebied van een lidstaat met luchtvaartuigen die geregistreerd zijn in een andere lidstaat
3.1 Hierin is het doel van het onderzoek vastgelegd: dit dient uitsluitend te zijn, het voorkomen van ongevallen en incidenten en niet het toedelen van verwijtbaarheid of aansprakelijkheid
5.12.1 Dit betreft de openbaarmaking van onderzoeksgegevens. Met als doel mogelijke negatieve effecten te voorkomen van het openbaar maken van onderzoeksgegevens voor groepen van belanghebbenden en voor het toekomstig onderzoek naar ongevallen.

Annex 13 stelt voorts de volgende aanbevelingen (Recommended Practice):
De onderzoekende staat dient:
- aandacht te besteden aan de afstemming van het ongevallenonderzoek met de eventuele justitiële activiteiten ter zake
- aandacht te hebben voor de noodzaak van het bijtijds vastleggen en analyseren van bijvoorbeeld autopsieresultaten en de gegevens van de vluchtrecorders.

Nationale regelgeving op het gebied van luchtvaartongevallenonderzoek

Luchtvaartrampenwet (1936)

De Luchtvaartrampenwet (laatstelijk gewijzigd bij wet van 14 november 1984) gold ten tijde van de ramp. Deze wet had als primair doel: het vaststellen van een regeling voor het onderzoek van ongevallen met burgerluchtvaartuigen en in verband daarmee, het instellen van de Raad voor de Luchtvaart (RvdL). Dit met als uiteindelijk doel: het achterhalen van de oorzaak van het ongeval en het oordelen over verwijtbaarheid. Dit alles eventueel gevolgd door disciplinaire maatregen tegen de gezagvoerder en/of leden van de bemanning en eventuele aanbevelingen aan de minister ter voorkoming van ongevallen.

De structuur van de wet zag er als volgt uit:
Afdeling 1: Van de RvdL in het algemeen
Afdeling 2: Onderzoek met betrekking tot ongevallen met burgerlijke luchtvaartuigen
Afdeling 3: Maatregelen van tucht
Afdeling 4: Straf- en slotbepalingen.

De kernpunten van deze wet waren:
- het instellen van de RvdL met ruime bevoegdheden voor het onder ede verhoren en voorgeleiden van getuigen en deskundigen
- de mogelijkheid tot het opleggen van tuchtmaatregelen aan de bemanning van het luchtvaartuig
- een vooronderzoek uit te voeren door daartoe door de minister van V&W aangewezen personen eventueel gevolgd door een nader onderzoek door de Raad voor de Luchtvaart.

Krachtens een vaste regel bekleedde de directeur-generaal van de RLD deze functie. Het daadwerkelijk onderzoek werd verricht door een aantal specialisten van het Bureau Vooronderzoek (BVO) van de RLD onder verantwoordelijkheid van de vooronderzoeker.

Wettelijk kader en de te volgen procedure

Op 5 november 1992 zond de minister van V&W de Tweede Kamer een brief waarin ze het wettelijk kader schetste tegen welke achtergrond het onderzoek naar het luchtvaartongeval zou plaatsvinden.[6] Het onderzoek zou uitgevoerd worden op basis van de toepasselijke Nederlandse wetgeving: de Luchtvaartrampenwet. Voor zover dat niet strijdig was met de Luchtvaartrampenwet zou zoveel mogelijk gehandeld worden conform annex 13 bij het Verdrag van Chicago, waarin de internationale regels voor het ongevallenonderzoek zijn vastgelegd. Tevens zou zoveel mogelijk worden gehandeld in de geest van de toekomstige Luchtvaartongevallenwet, die door het parlement was aanvaard, doch nog niet in werking was getreden.

Ten aanzien van het vooronderzoek werd de volgende procedure gevolgd. Door de minister van Verkeer en Waterstaat, mevrouw Maij-Weggen, werd via de heer Weck, directeur-generaal van de RLD als vooronderzoeker aangesteld de heer Wolleswinkel, die de functie vervulde van directeur van de Luchtvaartinspectie (LI). Hij is voor zijn vooronderzoek bijgestaan door BVO, dat ressorteerde onder de RLD.

De Luchtvaartongevallenwet (1992)

Deze wet dateert van 30 december 1992. Voor een goed begrip van deze wet en de betreffende wijzigingen ten aanzien van de Luchtvaartrampenwet dient verwezen te worden naar de Memorie van Toelichting, waarin de toenmalige minister van V&W opmerkt dat de Luchtvaartrampenwet op een aantal punten verouderd is. Deze sluit niet meer aan bij de verplichtingen die voor Nederland gelden volgens het Verdrag van Chicago. Dit betreft met name de normen en aanbevolen werkwijzen voor het ongevallenonderzoek in annex 13:

- er moet een onafhankelijk onderzoek plaatsvinden naar de oorzaak van luchtvaartongevallen
- het onderzoek dient kleurloos te zijn ten aanzien van het beantwoorden van de schuldvraag, zoals de minister het uitdrukt, daarmee bedoelend dat het onderzoek niet mag zijn gericht op het vaststellen van eventuele schuld aan het ongeval.

Ten aanzien van de onafhanklijkheid van het onderzoek is in deze wet bepaald dat:

- de RvdL niet meer het voorstel van de RLD hoeft af te wachten, maar zelfstandig een onderzoek kan instellen.
- het vooronderzoek wordt verricht door een op voordracht van de RvdL door de minister van Verkeer en Waterstaat te benoemen vooronderzoeker
- terwijl de vooronderzoeker zal worden bijgestaan door een ambtelijk bureau, verrichten de vooronderzoeker en het bureau hun vooronderzoek onder de verantwoordelijkheid van de RvdL.

De vraag van de onafhankelijkheid kan vooral ter sprake komen in geval de positie van de RLD zelf in het geding is bijvoorbeeld in verband met de vraag of er sprake kan zijn geweest van een fout of nalatigheid van de kant van de verkeersleiding.

In verband met het feit dat volgens annex 13 het onderzoek moet worden verricht om de nodige lessen te leren in verband met het oog op het bevorderen van de veiligheid en dat de schuldvraag geen rol mag spelen zijn in de nieuwe wet de tuchtrechtelijke maatregelen geschrapt. Wel zal strafrechtelijke vervolging van bemanningsleden en andere betrokkenen tot de mogelijkheden blijven behoren. Zie hiervoor Wet Luchtverkeer (1992). Ook bestaat er nog altijd de mogelijkheid van disciplinaire

[6] TK 1992–1993, 22 861, nr. 2.

maatregelen van de kant van de betreffende werkgever. Ook civielrechtelijke aansprakelijkheid blijft mogelijk.

De verhouding tussen het ongevallenonderzoek en een eventueel strafrechtelijk onderzoek blijft problematisch[7] ingevolge artikel 24 (verplichting tot verschijnen van getuigen en deskundigen) en artikel 25 (onder ede). Artikel 35 bepaalt wel dat eventuele afgelegde verklaringen of conclusies niet als bewijs tegen hen mogen worden gebruikt. Het is echter niet uitgesloten dat het OM deze zal gebruiken in haar beslissing om te vervolgen. Ook artikel 34 dat verplicht tot onderlinge samenwerking tussen de vooronderzoeker en de justitiële autoriteiten versterkt deze mogelijkheid.

6.3.7 Nieuwe Regeling Raad voor de Transportveiligheid (1999)

Voorgeschiedenis

Tot voor kort lag de verantwoordelijkheid voor de veiligheid van de verschillende transportmodaliteiten bij afzonderlijke raden, die elk hun eigen onderzoeksmethodiek, samenstelling en doelstelling hadden ontwikkeld. Op het gebied van het luchtvervoer viel, zoals hierboven beschreven volgens de Luchtvaartongevallenwet, het onderzoek naar de oorzaak van een luchtvaartongeval onder de verantwoordelijkheid van de RvdL.
De in begin 1993 nieuw samengestelde RvdL, die belast was met het onderzoek naar de Bijlmerramp, volgde de orde van behandeling zoals aangegeven in bovengenoemde besluiten.

In maart 1995 besloot de Tweede Kamer formeel tot het instellen van een nationale Transportongevallenraad, dat weer voortkwam uit een twee jaar durend politiek debat over de wijze waarop in Nederland het meest doelmatig aan transportveiligheid kon worden gewerkt. De toekomstige Transportongevallenraad (TOR) zou twee hoofdtaken krijgen en wel het instellen van onafhankelijke onderzoeken naar transportongevallen en incidenten en het eventueel doen van aanbevelingen om de veiligheid te verbeteren.
Op 24 maart 1998 resulteerde de vele discussies, kamerdebatten en amendementen in de wet van 1 juli 1998, houdende vaststelling van de Wet Raad voor de Transportveiligheid (RvTV)[8].

Doel van deze wet is tweeledig:
- de herziening, bundeling en harmonisatie van het ongevallenonderzoek in de transportsectoren en de daartoe op te richten RvTV
- te komen tot implementatie van richtlijn nr. 94/56/EG van de Raad van de Europese Unie van 21 november 1994, houdende vaststelling van de grondbeginselen voor het onderzoek van ongevallen en incidenten in de burgerluchtvaart (PB EG L 319).

Hieruit blijkt dat gekozen is voor het integrale model, dat in principe alle vier transportsectoren bevat, namelijk de scheepvaart, de luchtvaart, de railweg en het wegverkeer.

Belangrijke bepalingen

Hieronder worden de meest significante bepalingen en wijzigingen behandeld, waarbij uitgegaan wordt van de relevantie voor het luchtvaartongevallenonderzoek.

Volgens artikel 3, lid 1, heeft de RvTV, met het uitsluitend doel toekomstige ongevallen of incidenten te voorkomen, tot taak te onderzoeken en

[7] Cleton, Aansprakelijkheid en schadevergoeding als nasleep van luchtvaartongevallen, NJB 29 april 1993, afl. 17.
[8] Staatsblad 1998, 466.

vast te stellen wat de oorzaken of vermoedelijke oorzaken van individuele of categorieën ongevallen en incidenten zijn, en indien de uitkomsten van een en ander daartoe aanleiding geven, daaraan veiligheidsaanbevelingen te verbinden.

Het begrip incident betekent volgens artikel 1, sub o: voorval dat geen ongeval is, en dat samenhangt met het functioneren van een luchtvaartuig en afbreuk doet of zou kunnen doen aan een veilige vluchtuitvoering. Deze omschrijving is overgenomen uit de EG-Richtlijn.
Het begrip ernstig incident betekent volgens artikel 1, sub p: incident dat zich voordoet onder omstandigheden die er op wijzen dat bijna een luchtvaartongeval heeft plaatsgevonden. De EG-Richtlijn bevat een lijst van voorbeelden van ernstige incidenten, welke als leidraad dient doch welke niet limitatief is.
Volgens artikel 3, lid 2, stelt de RvTV een onderzoek in naar ongevallen en ernstige incidenten met:

a. luchtvaartuigen op of boven Nederlands grondgebied met inbegrip van de territoriale zee
b. Nederlandse luchtvaartuigen boven volle zee
c. Nederlandse luchtvaartuigen in het buitenland indien de betrokken staat geen onderzoek instelt, indien deze het onderzoek aan de Nederlandse autoriteiten overlaat of indien niet kan worden vastgesteld dat de plaats van het voorval binnen het grondgebied van enige staat ligt en niet met een andere staat wordt overeengekomen dat deze het onderzoek verricht.

Artikel 3, lid 6 geeft de RvTV de mogelijkheid om het onderzoek naar een luchtvaartongeluk of een ernstig incident geheel of gedeeltelijk over te laten aan de staat waar het luchtvaartuig is ingeschreven of de staat van de exploitant indien deze naar zijn oordeel op voldoende deskundige wijze het onderzoek zal verrichten. Deze bepaling is gebaseerd op annex 13 van het Verdrag van Chicago.

Onafhankelijkheid

Artikel 7 weerspiegelt vooral de onafhankelijkheid van de RvTV.
De leden van de RvTV en de daaronder ressorterende kamers worden bij Koninklijk Besluit voor vier jaar benoemd. Een van de leden van de RvTV wordt bij Koninklijk Besluit tot voorzitter benoemd. De keuze van de leden geschiedt zodanig dat alle relevante deskundigheid in de RvTV aanwezig is.
Van elk der kamers zijn de voorzitter en een of twee andere leden tevens lid van de RvTV.

De artikelen 12 t/m 17 regelen de ondersteuning van de RvTV.
Als ondersteuning wordt aan de RvTV een bureau toegevoegd, waarin uit elke vervoerssector tenminste een deskundige zitting heeft. Een secretaris geeft leiding aan het bureau. Geen van de medewerkers van het bureau is lid van de RvTV of een van de kamers. Hiermee is ook hun onafhankelijkheid verzekerd.

Op verzoek van de RvTV kan de minister van Verkeer en Waterstaat een of meer onder hem ressorterende deskundigen aanstellen, die met inachtneming van de door of namens een kamer gegeven aanwijzingen, de kamer tijdens het verrichten van een nader aangeduid onderzoek bijstaan. Zij vallen met het oog op de onafhankelijkheid van het onderzoek uitsluitend onder de verantwoordelijkheid van de betrokken kamer.

Artikel 18 garandeert de onafhankelijke positie van de leden van de RvTV, neergelegd in het principe dat zij zitting hebben zonder last. De werkwijze

van de RvTV is volgens artikel 19 een interne aangelegenheid, die door de RvTV zelf wordt vastgesteld door middel van een bestuursreglement. Door het jaarverslag en met name de publicatie ervan, ontstaat inzicht in de doelmatigheid van de RvTV.

Belangrijke drijfveer voor het oprichten van de RvTV was de eenheid in procedure. De bestaande procedures voor het onderzoek naar ongevallen in de onderscheiden transportsectoren zijn vervangen door één procedure, waarbij de volgende stappen worden doorlopen:
1. melding van een ongeval bij de RvTV (art. 28)
2. beslissen van de RvTV tot het instellen van een onderzoek (art. 41)
3. uitvoering van het onderzoek (desgewenst met zitting) (art. 42 etc)
4. opstellen van een rapport naar aanleiding van het onderzoek (art. 57)
5. opsporen structurele veiligheidstekorten en mogelijke veiligheids-aanbevelingen (volgt uit art. 59, c)
6. opstellen van het eindrapport (art. 59)
7. uitbrengen eindrapport door de RvTV (art. 63).

Het onderzoek

In de inrichting van de onderzoeksprocedure (zie hoofdstuk 5 van de wet) is een onderscheid aangebracht tussen de bevoegdheden van de RvTV en die van de kamers van de RvTV. De kamers verrichten het feitelijk onderzoek, analyseren de feiten en trekken de conclusies omtrent de oorzaken van een ongeval of incident. Het is echter de RvTV die bepaalt welke ongevallen of incidenten onderzocht worden.

Harmonisatie en coördinatie van de rampbestrijding

Wat betreft het raakvlak van ongevallenonderzoek met ongevallen- en rampenbestrijding voorziet de nieuwe wet in een regeling. Immers indien bij een ongeval de brandweer moet optreden, is artikel 173 van de Gemeentewet van toepassing. Volgens dat artikel heeft de burgemeester het opperbevel bij brand, alsmede bij ongevallen anders dan bij brand voorzover de brandweer daarbij een taak heeft. Ook in het kader van de Rampenwet berust op grond van artikel 11 van deze wet het opperbevel over rampenbestrijding bij de burgemeester. Deze bevoegdheden zijn beschreven in paragraaf 6.4 van dit rapport.
De situatie kan zich dus voordoen dat een ongevallenonderzoek in het kader van de Wet op de Raad voor de Transportveiligheid plaatsvindt temidden van maatregelen die in het kader van bovengenoemde Rampenwet worden genomen. Dit was namelijk het geval bij de Bijlmerramp. Het is dus noodzakelijk dat in een dergelijk geval duidelijkheid bestaat over de verhouding tussen hetgeen uit het oogpunt van het onderzoek noodzakelijk is en hetgeen vanuit noodsituaties dient te gebeuren. Met name de conservering van de situatie ter plaatse van het ongeval is van belang voor het onderzoek. Anderzijds kan vanuit het oogpunt van openbare orde en veiligheid en ter beperking van de schade het treffen van maatregelen geboden zijn, waardoor de status quo van het ongeval noodzakelijkerwijs doorbroken wordt.
Artikel 31 ziet toe op deze situatie en geeft de burgemeester de bevoegdheid om deze afweging ter plaatse te maken.
Deze situatie deed zich eveneens voor tijdens de Bijlmerramp, toen de burgemeester opdracht gaf de berging te versnellen.

Harmonisatie en coördinatie van het strafrechtelijk onderzoek

Een andere verhouding betreft die van het ongevallenonderzoek tot het strafrechtelijk onderzoek. Het gaat hier om het onderscheid in doelstellingen tussen het justitiële onderzoek en het onderzoek door de RvTV, en

tevens om de volgorde van deze onderzoeken in het concrete geval. Daarom is goed overleg tussen de bevoegde autoriteiten noodzakelijk. Artikel 72 bepaalt dat de minister van Verkeer en Waterstaat, na de RvTV gehoord te hebben en in overeenstemming met de minister van Justitie regels kan opstellen over de samenwerking tussen de RvTV, het OM, het Korps Landelijke Politiediensten en de regionale politiekorpsen.
De nieuwe wet gaat verder dan de oude Luchtvaartongevallenwet door te bepalen dat niet alleen verklaringen van personen afgelegd in het kader van het onderzoek van de RvTV niet gebruikt kunnen worden als bewijzen in een rechtsgeding, maar dat dit ook geldt voor:

- in het kader van het onderzoek vastgelegde communicatie tussen personen die betrokken zijn geweest bij het laten functioneren van het bij een onderzoek betrokken vervoermiddel
- gegevens die ontleend zijn aan een vluchtrecorder, een Cockpit Voice Recorder en de transcripten daarvan
- in het kader van het onderzoek vastgelegde medische of privé-informatie betreffende personen die betrokken zijn bij het ongeval of incident
- meningen geuit in het kader van het verrichten van het onderzoek.

Met betrekking tot het tweede doel van de nieuwe wet om tot implementatie van richtlijn 94/56/EG te komen zijn de volgende punten van belang:

- het begrip ernstig incident is in de nieuwe wet opgenomen als een bijzondere vorm van incident voor wat betreft de luchtvaart. Het verplichte onderzoek naar ernstige incidenten in de luchtvaart betekent dan ook een uitbreiding van de bestaande situatie
- een veiligheidsaanbeveling kan volgens de nieuwe wet in geen geval een vermoeden van schuld of aansprakelijkheid voor een ongeval of incident vormen. Dit principe gold in zijn algemeenheid reeds in de Luchtvaartongevallenwet.

6.4 Het wettelijk kader in verband met de rampenbestrijding en berging

Het wettelijk kader van de vliegramp strekt zich ook uit tot rampenbestrijding en berging waarbij verschillende wetten en regels aan de orde komen. Behalve het specifieke regime betreffende luchtvaartongevallen-(onderzoek), dat afzonderlijk is behandeld in paragraaf 6.3.6, zijn de volgende regelingen relevant:

- Rampenwet (1985)
- Politiewet (1957)
- Taakbesluit Dienst Luchtvaart (1968)
- Circulaire politieoptreden bij luchtvaartovertredingen en ongevallen (1989)
- Brandweerwet (1985)
- Wet van 31 oktober 1986 houdende wijziging van de Brandweerwet (1985) en de Rampenwet
- Handleiding Rampenbestrijding (1990)
- Wet Geneeskundige Hulpverlening bij Rampen (1991, in werking getreden 14 januari 1992)
- Besluit Rode Kruis (1988)

6.4.1 Rampenwet (1985)

Hieronder volgt de behandeling van de wet van 30 januari 1985, houdende regels inzake rampenbestrijding en de voorbereiding daarop, vooral met het oog op rampenbestrijding en in het bijzonder met betrekking tot de bevoegdheden en verplichtingen welke hieruit voortvloeien (Rampenwet).

Deze wet verstaat in artikel 1 onder een ramp, een gebeurtenis:
1. waardoor een ernstige verstoring van de algemene veiligheid is ontstaan, waarbij het leven en de gezondheid van vele personen dan wel grote materiële belangen in ernstige mate bedreigd worden
2. waarbij een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende discipline vereist is.

Hoofdstuk II omvat de voorbereiding van de rampenbestrijding en rampenplannen.
Terwijl de burgemeester en wethouders belast zijn met de voorbereiding van de rampenbestrijding in de gemeente (art. 2), stelt de gemeenteraad een rampenplan vast voor het hele gebied van de gemeente (art. 3).
Artikel 4 stelt regels waaraan moet worden voldaan in het rampenplan zoals:
- een overzicht van de soorten rampen die de gemeente kunnen bedreigen
- een overzicht van diensten, instanties, organisaties en individuele personen, die bij de rampenbestrijding kunnen worden betrokken
- een schema betreffende de leiding over en de coördinatie tussen betrokken diensten en organisaties
- plannen in hoofdlijnen om de bevolking te waarschuwen en om maatregelen te kunnen treffen
- plannen in hoofdlijnen aangaande de geneeskundige organisatie, de opvang en verzorging van slachtoffers
- regels over de vastlegging van gegevens om de bevolking te kunnen voorlichten
- regels over de vastlegging van gegevens over de veroorzaakte schade
- regels over de organisatie van een centraal registratie- en inlichtingenbureau.

De artikelen 5 en 6 betreffen kennisgeving aan Gedeputeerde Staten en eventuele wijzigingen.

Hoofdstuk II omvat bovendien rampenbestrijdingsplannen.
Artikel 7 bepaalt dat de burgemeester voor elke ramp, waarvan de plaats, aard en de gevolgen voorzienbaar zijn, een rampenbestrijdingsplan vaststelt, inclusief alle te nemen maatregelen.
Dit plan is niet openbaar.
Verdere bepalingen betreffen eveneens kennisgeving aan de commissaris van de Koningin in de provincie en eventuele wijzigingen alsmede de bevoegdheid van de commissaris van de Koningin om aangrenzende gemeenten te verplichten een rampenbestrijdingsplan vast te stellen (artikel 7, lid 2; artikel 8; artikel 9).

Hoofdstuk II behandelt in paragraaf 4 het provinciaal coördinatieplan.
Artikel 10, lid 1 verplicht de commissaris van de Koningin in de provincie tot het vaststellen van een provinciaal coördinatieplan. Dit moet bevatten een schema voor een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties bij de rampenbestrijding op provinciaal niveau, alsmede gegevens over het verzoeken en verlenen van bijstand.
Lid 2 bepaalt dat het provinciaal coördinatieplan binnen een maand na vaststelling aan de minister van Binnenlandse Zaken en aan de burgemeesters in de provincie wordt gezonden ter kennisneming.

Hoofdstuk III betreft de bevoegdheden bij rampenbestrijding waarvan artikel 11 luidt:
1. De burgemeester heeft het opperbevel in geval van een ramp of een ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Bijgestaan door een door hem samengestelde gemeentelijke rampenstaf voert hij het bevel over degenen die aan de rampenbestrijding deelnemen.

2. Degene die de leiding over de brandweer heeft is tevens belast met de operationele rampenbestrijding, tenzij de burgemeester een ander voorziening treft.

In geval van een ramp van meer dan plaatselijke betekenis of de vrees daarvoor kan de commissaris van de Koningin in de provincie de burgemeesters in de provincie, in overleg, aanwijzingen geven over te voeren beleid. Bijgestaan door een door hem samengestelde rampenstaf kan hij in de operationele leiding van de rampenbestrijding voorzien (artikel 12).

Volgens artikel 13 kan de minister van Binnenlandse Zaken, indien het algemeen belang dit dringend eist, in geval van een ramp of ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, de commissarissen van de Koningin in de provincie, in overleg, de nodige aanwijzingen geven over het te voeren beleid.
Verder verplicht artikel 14 tot het verstrekken van de nodige inlichtingen tussen de burgemeester, de minister van Binnenlandse Zaken en de commissarissen van de Koningin in de provincies. Dit in verband met de artikelen 11 tot en met 13.

Hoofdstuk IV, Bijstand, regelt verzoeken tot bijstand van de burgemeester. Deze regeling voorziet in diverse mogelijkheden variërend van bijstand op provinciaal niveau via de commissaris van de Koningin in de provincie of via de minister van Binnenlandse Zaken tot bijstand door rijksdiensten door tussenkomst van de betrokken minister via achtereenvolgens de commissaris van de Koningin in de provincie en de minister van Binnenlandse Zaken (Artikelen 15–17).
Artikel 18 voorziet bovendien in bijstand door militairen.

Behalve de Rampenwet spelen bij rampenbestrijding ook andere wetten een rol zoals de Brandweerwet en de Politiewet. Ook is er sprake van lagere regelgeving op deze specifieke gebieden.

6.4.2 Politiewet (1957)

Deze wet gold ten tijde van de ramp en betreft de regeling met betrekking tot de gemeente- en rijkspolitie.
Vele Koninklijke Besluiten, beschikkingen en circulaires vormen de lagere regelgeving en het beleid ter uitvoering van de Politiewet.
Slechts de meest relevante artikelen en regels worden hieronder genoemd.
Volgens artikel 3 van de Politiewet berust de algemene leiding, de organisatie en het beheer van de gemeentepolitie bij de burgemeester.
Artikel 4 regelt de benoeming van ambtenaren van de gemeentepolitie, waarbij de hoofdcommissarissen en commissarissen door de Kroon benoemd worden op gemeenschappelijke voordracht van de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie, de burgemeester gehoord hebbend.
Paragraaf 3 van de Politiewet bepaalt in artikel 10, lid 1, dat de rijkspolitie bestaat uit:
a. Het Korps Rijkspolitie
b. De bijzondere ambtenaren van rijkspolitie.

Bovendien kunnen volgens lid 2 van artikel 10 onbezoldigde ambtenaren worden benoemd. Daarnaast kunnen door de Kroon op gemeenschappelijke voordracht van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken, bij het Korps Rijkspolitie vrijwilligers voor reserve-rijkspolitie worden aangenomen.

Artikel 11 bepaalt voorts dat de algemene leiding, de organisatie en het beheer van het Korps Rijkspolitie berusten bij de minister van Justitie, die zich daarbij bedient van de algemeen inspecteur van het Korps Rijkspolitie.
Volgens artikel 12 wordt de algemeen inspecteur door de Kroon benoemd op gemeenschappelijke voordracht van de minister van Justitie en de minister van Binnenlandse Zaken.
Artikel 13 bepaalt dat in elke gemeente met rijkspolitie er een groep is die belast is met de politiedienst, tenzij de organieke sterkte te gering is. In zo'n geval omvat een groep meer gemeenten. Naast de groepen of posten bedoeld in artikel 13, geeft dit artikel nog een drietal onderdelen aan:
a. de Algemene Verkeersdienst Rijkspolitie
b. de Rijkspolitie te Water
c. andere onderdelen die niet gemeentegewijs zijn ingedeeld.

6.4.3 Taakbesluit Dienst Luchtvaart (1968)

Dit besluit stelt de taak van de Dienst Luchtvaart van het Korps Rijkspolitie vast, waarbij artikel 2, 3 en 4 een opsomming geven van de taak tot opsporing van strafbare feiten.
Relevant voor het onderzoek zijn met name de artikelen 3 en 4.
Artikel 3 noemt de opsporing van strafbare feiten, waarvan voor het onderzoek relevant is die welke onder b worden genoemd: binnen het rijk in Europa, met behulp van of ten opzichte van een burgerluchtvaartuig of een, niet tot een der NATO-landen behorend, buitenlands militair luchtvaartuig.
Artikel 4 betreft de opsporing van strafbare feiten, vermeld in de Luchtvaartwet en de uit die wet voortvloeiende wettelijke voorschriften, voor zover de directeur-generaal van de RLD daartoe de medewerking inroept.
Het is dus met name de directeur-generaal van de RLD die actie moet ondernemen om bij dergelijke strafbare feiten de luchtvaartpolitie tot opsporing aan te zetten.
Artikel 6 betreft het verlenen van bijstand aan de vooronderzoeker, bedoeld in de Luchtvaartrampenwet en aan de bevoegde buitenlandse autoriteiten bij ongevallen met Nederlandse burgerluchtvaartuigen buiten het rijk in Europa.
De bijstandsverlening aan de vooronderzoeker door de Dienst Luchtvaart, na verkregen opdracht van de minister van Justitie, is ook een belangrijk aspect in verband met luchtvaartongevallen. Deze bijstandsverlening lijkt volgens de letter van de wet echter een onafhankelijke bevoegdheid in te houden, dat wil zeggen onafhankelijk van de directeur-generaal van de RLD.

De internationale bepalingen van dwingend recht uit het annexen behorend bij het Verdrag van Chicago vallen niet onder de regeling van het Taakbesluit. Dit houdt verband met het feit dat het Taakbesluit op een eerder tijdstip tot stand kwam dan de betreffende annexen. De annexen golden wel ten tijde van de ramp. Zie hiervoor met name de paragrafen 6.3.1 en 6.3.2., respectievelijk de verantwoordelijkheid van de gezagvoerder en de luchtverkeersdienst, 6.5.1. Regeling Vervoer Gevaarlijke Stoffen door de Lucht en 6.5.2. Vervoer strategische goederen.

Het in verzekering stellen van bewijsmiddelen welke noodzakelijk is voor het luchtvaartongevallenonderzoek is een verplichting die voortvloeit uit annex 13, 3.2. Luchtvaartongevallenonderzoek bij het Verdrag van Chicago, die bepaalt dat de staat waar het ongeluk plaatsvindt alle maatregelen zal nemen die redelijkerwijs mogelijk zijn om bewijsmiddelen te beschermen en om het toestel en de inhoud daarvan veilig te stellen voor de periode die noodzakelijk is voor het onderzoek (...). Onder

veiligstelling van bewijs zal inbegrepen zijn de bescherming tegen verdere beschadiging, een verbod tot toegang door onbevoegden, het onrechtmatig wegnemen en verslechtering van de situatie. Annex 13, 5.6 bepaalt verder dat degene die met het onderzoek is belast onbelemmerd toegang zal hebben tot het wrak en er onbeperkte controle over zal houden ter verzekering dat gedetailleerd onderzoek kan worden gedaan zonder enig oponthoud door personen die geautoriseerd zijn om aan het onderzoek deel te nemen.
Zie hiervoor ook paragraaf 6.4.5. Circulaire Politieoptreden bij luchtvaartovertredingen en -ongevallen.

6.4.4 Organisatiebeschikking Korps Rijkspolitie (1983)

Deze beschikking verwijst in artikel 6 naar de Dienst Luchtvaart der Rijkspolitie. Deze bestaat uit A: het Commando; B: de Hoofdafdeling Uitvoerende Zaken en C: de Afdeling Algemeen Beheer.
B: de Afdeling Luchtvaartonderzoeken bestaat weer uit: a: de Afdeling Vliegdienst; b: de Afdeling Luchtvaartonderzoeken (onderverdeeld in de verschillende luchthavens, waaronder Schiphol); c: de Afdeling Luchthaven Schiphol (onderverdeeld in Recherchezaken en Beveiliging); en d: de Afdeling Informatieverzorging (ook weer onderverdeeld).

6.4.5 Circulaire Politieoptreden bij luchtvaartovertredingen en -ongevallen (1989)

Deze circulaire geeft een aantal richtlijnen hoe gehandeld moet worden, waarbij voor het onderzoek relevant zijn met name:
- in het algemeen bij strafbare feiten gepleegd in of door middel van een luchtvaartuig
- bij landingen dan wel noodlandingen van luchtvaartuigen elders dan op als zodanig aangewezen luchtvaartterreinen
- bij ongevallen met burgerlijke luchtvaartuigen

Wat dit laatste geval betreft bij ongevallen met burgerluchtvaartuigen moet als volgt gehandeld worden:
- de politieambtenaar die het bericht ontvangt of getuige is van een ongeval met een burgerluchtvaartuig, stelt onmiddellijk telefonisch de Dienst Luchtvaart van het Korps Rijkspolitie in kennis, die zorg draagt voor het doormelden aan het BVO van de RLD en de Algemene Verkeersleiding te Schiphol. Hierbij moet bepaalde informatie worden gegeven zoals de plaats van het ongeval, (vermoedelijk) tijdstip, type luchtvaartuig en (indien bekend) nationaliteits- en inschrijvingskenmerken en (vermoedelijke) toestand van het luchtvaartuig en de inzittenden
- In overeenstemming met de Regeling Vooronderzoek Luchtvaartongevallen (KB 1936) is het verboden veranderingen aan te brengen in de toestand van het luchtvaartuig, de wrakstukken of de stoffelijke resten zonder toestemming van de vooronderzoeker. In het bijzonder moet het uitwissen van sporen naar de oorzaak van het ongeval worden voorkomen alsook het verwijderen van voorwerpen uit het luchtvaartuig. Afdoende bewaking en ruime afzetting van de plaats van het ongeval is geboden, echter dient het redden van mensen (en dieren) zoveel mogelijk voorrang te hebben
- De brandweer moet bij een brandend luchtvaartuig onbelemmerd haar werkzaamheden kunnen uitvoeren
- Alle gegevens bij de betrokken politieambtenaar bekend of door deze verkregen worden bij aankomst van de Dienst Luchtvaart aan deze dienst overgegeven

- Het door de Dienst Luchtvaart in te stellen politiële onderzoek zal plaatsvinden in nauwe samenwerking met de vooronderzoeker ingevolge de Luchtvaartrampenwet
- De Dienst Luchtvaart is tevens verantwoordelijk voor de identificatie van de slachtoffers
- De Dienst Luchtvaart maakt proces-verbaal of eventueel een rapport van het ongeval
- De leiding op de plaats van het ongeval berust voor wat betreft het nemen van ordemaatregelen, brandbestrijdings- en reddings-activiteiten bij de burgemeester, voor wat betreft het justitiële onderzoek en daarmee samenhangende maatregelen bij de betrokken officier van justitie, en voor wat betreft het technisch onderzoek in de zin van de Luchtvaartrampenwet bij de vooronderzoeker.

Wat betreft de aangifte van een strafbaar feit stelt artikel 161 Wetboek van Strafvordering: «Ieder die kennis draagt van een begaan strafbaar feit is bevoegd daarvan aangifte of klachte te doen».

6.4.6 Brandweerwet (1985)

De organisatie en taken van de brandweer zijn vastgelegd in de Brandweerwet (1985). Het zwaartepunt van de brandweerzorg ligt bij de gemeente. Van belang voor de rampenbestrijding en de voorbereiding daarop is dat alle gemeenten verplicht zijn deel te nemen aan een gemeenschappelijke regeling inzake de brandweer, waarbij een regionale brandweer wordt ingesteld.
Taken van deze regionale brandweer bij de rampenbestrijding zijn onder meer:
- het voorbereiden van de coördinatie en de organisatie voor het optreden in buitengewone omstandigheden (en in geval van oorlog)
- het regelen van de operationele leiding
- het verzamelen en evalueren van gegevens om de bevolking te waarschuwen en te alarmeren.

De Wet van 31 oktober 1986, houdende wijziging van de Brandweerwet (1985) en de Rampenwet (1985) geeft slechts een aantal minieme wijzigingen.

6.4.7 Handleiding Rampenbestrijding (1990)

Deze is tot stand gekomen onder de verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken. Gebaseerd op de Rampenwet (1985) is de Handleiding Rampenbestrijding (1990), die dus bestond ten tijde van de ramp, een richtsnoer die tot doel heeft het bundelen van kennis en kunde bij het bestrijden van een ramp ten aanzien van de bestuurlijk verantwoordelijken en van degenen belast met operationele taken.
Zij beschrijft de systematiek voor de aanpak van rampenbestrijding in het algemeen en geeft bovendien in bijlagen bijzonderheden per ramptype.
Wat betreft het wettelijk kader maakt zij een onderscheid in voorbereiding op de rampenbestrijding en de wetgeving inzake de organisatie van diensten die betrokken zijn bij de rampenbestrijding.

Soorten plannen

Wat betreft de voorbereiding bij rampbestrijding wordt verwezen naar de Rampenwet, die drie soorten plannen voorschrijft:
- een gemeentelijk rampenplan (zie Rampenwet artikel 2, 3 en 4)
- rampenbestrijdingsplannen, voor elke ramp die naar plaats, aard en gevolgen voorzienbaar is (zie Rampenwet artikel 7, 8 en 9)
- provinciaal coördinatieplan (zie Rampenwet artikel 10)

Diensten

Wat betreft de bij een ramp betrokken diensten worden genoemd: de brandweer, politie, gemeentelijke gezondheidsdiensten (GGD's), ambulancediensten en Rode Kruis, waarvan de laatste drie diensten hieronder worden behandeld in het kader van de betreffende wetten.

Organisatiestructuur, leiding en coördinatie

Verder komen aan bod de organisatiestructuur van de rampenbestrijding, de bestuurlijke leiding en uitvoeringscoördinatie zowel in de gemeenten als op provinciaal en rijksniveau.
De basis van de rampenbestrijding ligt zowel bestuurlijk als uitvoerend bij de gemeente. De wet regelt een eenhoofdig bestuurlijke besluitvorming door de burgemeester overeenkomstig de artikelen 219 en 220 van de Gemeentewet 1851 (die gold ten tijde van de ramp) en artikel 11 van de Rampenwet.
Belangrijke elementen zijn bovendien de gemeentelijke rampenstaf (GRS), die de afstand tussen beleid en uitvoering verkleint en de functie van een operationeel leider (OL), die zijn functie uitoefent onder de verantwoordelijkheid van de burgemeester binnen de door de burgemeester te stellen grenzen. Plaatselijke afstemming tussen de eenheden kan plaatsvinden door middel van een commando rampterrein (CoRT) en een gemeenschappelijk actiecentrum (GAC). Verder wordt beschreven hoe de commissaris van de Koningin (CvK) en de minister hun coördinerende rol vorm geven bij rampen die de gemeentegrenzen overschrijden (Zie artikel 15–17 Rampenwet).

Rijksniveau

Bijstand door rijksdiensten via tussenkomst van de minister vindt plaats door middel van een landelijke staf: het Landelijk Coördinatie Centrum (LCC). De taken van het LCC komen op het volgende neer:
- het verstrekken van inlichtingen aan de CvK's en burgemeesters en coördinatie van informatievoorziening over de openbare orde en veiligheid tussen de minister, de CvK en de burgemeesters
- het voorbereiden en uitwerken van aanwijzingen van de minister en voorzien in de uitoefening van de CvK of de burgemeester
- het coördineren van de bijstandsverlening
- het coördineren van maatregelen voor het bewaren van de openbare orde en veiligheid,
  - voor zover de minister dit nodig oordeelt, onverlet de bevoegdheden van de CvK en de burgemeester,
  - voor zover deze aan de minister zijn toebedeeld,
  - in het kader van verdragen en andere internationale afspraken, voor zover deze aan de minister zijn toebedeeld
- het voorbereiden en uitwerken van eventueel door de minister toe te passen bevoegdheden overeenkomstig:
  - de Wet Buitengewone Bevoegdheden Burgerlijk Gezag
  - de Wet Verplaatsing Bevolking
  - de Oorlogswet voor Nederland.

Op rijksniveau opereert niet alleen de minister van Binnenlandse Zaken. Ook de andere ministers hebben hun verantwoordelijkheden. Door Departementale Coördinatie Centra te laten functioneren in een netwerk met de LCC, dragen zij bij aan een gecoördineerd optreden op rijksniveau.

Luchtvaartongeval

Voorts wordt aangegeven welke soorten hulpverlenings- en bestrijdingsactiviteiten uit te voeren in het kader van rampenbestrijding, waaronder een lucht-/ruimtevaartongeval.
Voor luchtvaartongevallen zal in de meeste gevallen de normale ongevallenbestrijding opgeschaald moeten worden. Voorts zijn de volgende punten van belang:

- bij de uitvoering van bron-/effectenbestrijding moet rekening worden gehouden met het verbod verandering aan te brengen in de resten of de toestand van het object, zolang de vooronderzoeker (Dienst Luchtvaart) daarvoor geen toestemming heeft gegeven. Ook dient extra aandacht te worden besteed aan afzetten/afschermen
- echter ongeacht het vooronderzoek van de Dienst Luchtvaart kunnen alle maatregelen getroffen worden om mensen en dieren uit het wrak te redden
- stoffelijke resten mogen niet worden verplaatst, anders dan voor het redden van in leven zijnde slachtoffers, zolang de Dienst Luchtvaart geen toestemming heeft verleend. Pas daarna komt de politie c.q. het Rampen Identificatie Team (RIT) in actie voor identificatie, dat gebeurt onder leiding van de Dienst Luchtvaart
- het specialistisch technisch onderzoek van de Dienst Luchtvaart is onderdeel van het strafrechtelijk onderzoek
- bij lucht- en ruimtevaartongevallen berust de bestuurlijke coördinatie in principe bij de burgemeester
- wat betreft de operationele kant zal intensieve coördinatie nodig zijn met de Dienst Luchtvaart
- het dramatisch karakter van een vliegramp vereist extra aandacht voor geestelijke zorg, niet alleen voor nabestaanden maar ook voor hulpverleners
- de GGD zal een belangrijke beleidsbepalende rol spelen. Bij de uitvoering zullen diverse organisaties worden betrokken, waaronder vrijwilligersorganisaties (Rode Kruis, Bureau Slachtofferhulp).

Wat betreft de nazorg behandelt de Handleiding Rampenbestrijding als speciaal onderwerp «het voorkomen van een vervolgramp», hierbij is voor het onderzoek relevant het beoordelen van gezondheidsrisico's waarbij met name een beroep kan worden gedaan op het Staatstoezicht op de Volksgezondheid en het Rijksinstsituut voor Volkgezondheid en Milieuhygiëne (RIVM). Het onderwerp medische en sociale zorg voor slachtoffers, nabestaanden en hulpverleners is eveneens van belang, waarbij nadruk wordt gelegd op deskundige hulp en speciale aandacht wordt gevraagd voor de psychosociale opvang. Met name de GGD zal hierbij een centrale rol vervullen door aan te geven hoe deze hulp georganiseerd zal worden in hun gebied en welke instellingen daaraan zullen meewerken.Vermelding wordt gemaakt van het feit dat, wanneer de psychosociale nazorg om centrale coördinatie of ondersteuning vraagt deze zal worden verzorgd door het verantwoordelijk ministerie (WVC).

6.4.8 Wet Geneeskundige Hulpverlening bij Rampen (WGHR, 1991)

Deze wet regelt de het wettelijk kader voor de geneeskundige hulpverlening bij rampen en de voorbereiding daarop. De burgemeester en wethouders dragen zorg voor geneeskundige hulpverlening in de gemeente.[9] Een belangrijke taak is weggelegd voor de (vaak geregionaliseerde) Gemeentelijke Gezondheidsdiensten (GGD's). Deze diensten vinden hun ontstaansgrond in de Wet Collectieve Preventie Gezondheidszorg.[10] Degenen die daarover de leiding hebben, de directeuren, zorgen voor de afstemming van de activiteiten die worden ondernomen door centrale posten voor het ambulancevervoer en ziekenhuizen enerzijds en

[9] Zie ook paragraaf 6.7.4 Inspectie voor de Gezondheidszorg.
[10] Wet van 25 mei 1990, Staatsblad 1990, 300; zie ook paragraaf 6.7.3.

anderzijds de activiteiten ter voorbereiding op het optreden bij rampen ingevolge deze wet.
De WGHR verplicht iedere gemeente deel te nemen aan een gemeenschappelijke regeling met als doel een gecoördineerde hulpverlening bij rampen. Daartoe hebben de GGD-directeuren bepaalde bevoegdheden richting Centrale Posten voor het Ambulancevervoer (CPA's) en ziekenhuizen. Voor buitengewone omstandigheden moeten de gemeenten er voor zorgen door de GGD te erkennen instellingen geneeskundige eenheden beschikbaar hebben; deze kunnen ook benut worden als de burgemeester dit noodzakelijk acht.
De erkenning van genoemde instellingen is bij de WGHR geregeld en moet voldoen aan de eisen te stellen bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) op voordracht van de minister van WVC.

6.4.9 Wet Ambulancevervoer

Deze wet geeft regels voor het vervoer van zieken en slachtoffers. Gemeenten hebben op grond van deze wet in het hele land CPA's ingesteld, welke belast zijn met de coördinatie van het ambulancevervoer binnen een bepaald gebied.

6.4.10 Besluit Rode Kruis (1988)

Hierin zijn de taken van het Rode Kruis omschreven, waarvan de exacte invulling vastgelegd is in de WGHR, artikel 13 WGHR bepaalt indien een instelling van het Rode Kruis een verzoek tot erkenning indient en voldoet aan de gestelde eisen, deze erkenning zonder meer verleend wordt, nadat het bestuur van het Rode Kruis gehoord is.

6.4.11 Verbetering voorbereiding op vliegtuigongevallen

Rampenplannen en rampenbestrijdingsplannen

Sinds de Herculesramp in Eindhoven in 1996 zijn gemeenten, vliegvelden en hulpverleningsdiensten zoals politie, brandweer en ambulancediensten beter voorbereid op vliegtuigongelukken op luchthavens.[11] Er zijn vrijwel overal nieuwe of aangepaste rampenplannen, rampenbestrijdingsplannen, calamiteitenregelingen en alarmeringsregelingen opgesteld. Alleen in de gemeente Haarlemmermeer moet er nog een rampenbestrijdingsplan voor ongelukken op en rond Schiphol komen. Wel heeft Schiphol een eigen rampenplan. Bovendien is er een overeenkomst van kracht voor samenwerking tussen de gemeente Haarlemmermeer en de luchthaven voor vliegtuigongelukken. Omdat bij het sluiten van deze overeenkomst de Leidraad verkeersongevallenbestrijding (14 maart 1999) nog niet beschikbaar was, heeft de gemeente Haarlemmermeer besloten de regionale brandweer Amsterdam e.o. een nieuw rampenbestrijdingsplan te laten maken, waarin de leidraad wel is verwerkt.

Oefeningen

Terwijl gemeenten en luchthavens nu reeds verplicht zijn regelmatig oefeningen te houden ter voorbereiding op rampen of zware ongelukken heeft de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangekondigd bij AmvB gemeenten en luchthavens te verplichten gezamenlijke programma's op te stellen voor het regelmatig houden van grote interdisciplinaire oefeningen met hulpverleningsdiensten ter voorbereiding van vliegtuigongevallen.

[11] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, persbericht nr. W125, 23 maart 1999.

Medische hulpverlening

Ook heeft de staatssecretaris aangekondigd een werkgroep in te stellen voor een onderzoek naar de huidige capaciteit voor medische hulpverlening bij rampen en zware ongelukken door ambulancediensten, EHBO en intensive care voorzieningen in ziekenhuizen en door «geneeskundige combinaties» verspreid over het land; dit vooral met het oog op de benodigde capaciteit voor de reguliere medische hulpverlening in samenloop met rampen een ramp of een zwaar ongeluk.

6.5 Het wettelijk kader betreffende de lading

Hieronder volgen de wettelijke regelingen die relevant zijn met het oog op de lading van het toestel. Voor een deel zijn reeds in paragraaf 3 regels ter sprake gekomen, die ook op de lading betrekking hebben zoals de documenten welke aan boord van het vliegtuig dienen te zijn ingevolge artikel 29 van het Verdrag van Chicago met name het cargo manifest en detailinformatie over de lading, alsmede de Nederlandse regelgeving op dit punt vermeld in artikel 98 van de Regeling Toezicht Luchtvaart (1959).

6.5.1 Regeling vervoer van gevaarlijke stoffen door de lucht

Internationale regeling

De internationale regeling voor het vervoer door de lucht van gevaarlijke stoffen is te vinden in het Verdrag van Chicago, annex 18: The Safe Transportation of Dangerous Goods by Air, second edition, July 1989.

Deze regeling bevat slechts de hoofdregels voor dit vervoer. Meer gedetailleerde regels zijn te vinden in de Technical Instructions welke niet dezelfde status hebben als de annex zelf.
Zij zijn te vinden in de IATA Dangerous Goods Regulations, dat een werkdocument is voor de praktijk.
Van belang zijn de volgende bepalingen:

- vervoer door de lucht van gevaarlijke stoffen is toegestaan als dit in de Technische Instructies is aangegeven en als aan alle toepasselijke bepalingen daarvan is voldaan.
- bepaalde stoffen zijn verboden (zoals radioactieve stoffen), tenzij alle bij het vervoer betrokken staten hiermee instemmen
- er is een lijst van stoffen die absoluut verboden zijn. Deze stoffen zijn bij naam of door middel van een algemene omschrijving als zodanig aangeduid in de Technical Instructions.

Terwijl de annexen bij de Chicago Convention zich normaal gesproken richten tot de contracterende staten, bevatten de hoofdstukken 7 en 8 en 9 van annex 18 verplichtingen voor respectievelijk de «shipper» en de «operator».
Hoofdstuk 7 verplicht degene die de gevaarlijke stoffen voor vervoer door de lucht aanbiedt er voor te zorgen dat dit gebeurt overeenkomstig de bepalingen van de betreffende annexen en de Technical Instructions en dat hij de operator voorziet van een getekend vervoersdocument dat de informatie bevat welke vereist zijn volgens de Technical Instructions en waarin hij verklaart dat de gevaarlijke goederen volledig en juist zijn aangeduid, geclassificeerd, gepakt, gemerkt, van een label voorzien en in de juiste conditie voor transport door de lucht in overeenstemming met de relevante regels.
Met dit vervoersdocument doelt men op de Shipper's Certificate of Dangerous Goods.
Hoofdstuk 8 bevat verplichtingen van de operator. Deze mag de gevaarlijke goederen niet accepteren zonder de begeleiding van een volledige

Shipper's Declaration of Dangerous Goods en zonder een inspectie van zijn kant overeenkomstig de procedure van acceptatie volgens de Technical Instructions.
Hoofdstuk 9 legt in paragraaf 9.1. de operator van een luchtvaartuig waarin gevaarlijke stoffen zullen worden vervoerd de verplichting op om voor vertrek de gezagvoerder te voorzien van de schriftelijke informatie zoals gespecificeerd in de Technical Instructions. Ook de hoofdstukken 11 en 12 bevatten normen die bijzondere aandacht verdienen zoals in paragraaf 11.1. Inspectiesystemen. Hierin is bepaald dat staten de nodige procedures in het leven zullen roepen voor inspectie, controle en dwangmaatregelen met het oog op de naleving van hun regels op het gebied van gevaarlijke goederen.
Paragraaf 12.1. bepaalt dat staten procedures moeten instellen ter voorkoming en herhaling van ongevallen en incidenten in verband met gevaarlijke stoffen. Hiertoe moeten de staten informatie verzamelen aangaande zulke gevallen op hun grondgebied. Dit geldt ook voor gevaarlijke goederen afkomstig uit een ander staat of voor goederen die bestemd zijn voor een andere staat. Rapportering moet bovendien in overeenstemming zijn met de gedetailleerde regeling van de technische instructies.

Recente ontwikkelingen

Een belangrijke ontwikkeling op het gebied van de luchtvrachtdocumentatie is het Montreal Protocol No.4, dat reeds door 43 landen, waaronder de VS, is geratificeerd.[12] Dit protocol houdt aanmerkelijke veranderingen in ten aanzien van het Systeem van Warschau dat de aansprakelijkheid van de luchtvervoerder regelt, met name door de vereenvoudiging van luchtvrachtdocumenten, waardoor de luchtvrachtvervoerder met toestemming van de «shipper» de mogelijkheid heeft om de traditionele airwaybill te vervangen door een computeruitdraai, waardoor het langs elektronische weg kan worden verzonden. Door de ratificatie van dit protocol door de VS is het nieuwe systeem toepasselijk op elk luchtvrachtvervoer tussen de VS en de landen die eveneens tot het protocol zijn toegetreden. Deze ontwikkelingen kunnen wellicht bijdragen tot een meer efficiënte verstrekking van de informatie over de inhoud van de lading ook in gevallen waarbij deze informatie van groot belang is zoals in het geval van de Bijlmerramp, waardoor een moeizame zoekactie in de toekomst vermeden kan worden.

Nationale Regeling

Nederland heeft de in bijlage 18 vastgestelde normen en methoden (SARPS) in haar wetgeving vastgelegd (mede gelet op artikel 97, lid 2 Regeling Toezicht Luchtvaart) door middel van de Regeling Vervoer Gevaarlijke Stoffen door de Lucht (1988).

Deze regeling verklaart in hoofdstuk I uitdrukkelijk van toepassing de technische voorschriften.

Verdere hoofdstukken bevatten regels betreffende de volgende onderwerpen:

Hfst II:	Verpakkingsvoorschriften
Hfst III:	Voorschriften betreffende de verpakkingskenmerken en etikettering
Hfst IV:	Documenten
Hfst V:	Belading en samenlading
Hfst VI:	Inspectie
Hfst VII:	Informatie (van belang is artikel 10, lid 1: Voorzien van schriftelijke informatie aan de gezagvoerder)

[12] IATA Conferentie, Madrid, 7–9 februari 1999.

Hfst VIII:	Rapportering van voorvallen en ongevallen
Hfst IX:	Erkenning, examens en opleidingen (directeur-generaal RLD)
Hfst X:	Geldigheidsduur van het examenbewijs
Hfst XI:	Commissie van Advies inzake opleidingen
Hfst XII:	Overgangs- en slotbepalingen.

Van speciaal belang is Hoofdstuk IV: Documenten:
artikel 7, lid 1 bepaalt dat in de luchtvrachtbrief duidelijk moet zijn aangegeven dat de zending gevaarlijke stoffen bevat. De luchtvrachtbrief moet hiertoe tenminste de informatie bevatten zoals voorgeschreven in de Technische Voorschriften.
Verder bepaalt lid 2 dat een zending gevaarlijke stoffen bij het aanbieden voor vervoer door de lucht vergezeld moet gaan van een schriftelijke verklaring, tenminste in tweevoud, met betrekking tot de gevaarlijke stoffen.

Regeling Toezicht Luchtvaart (1959)

Zoals eerder reeds vermeld komt ook deze regeling ter sprake bij het vervoer van gevaarlijke stoffen en wel in artikel 97, waarvan met betrekking tot vervoer van passagiers en lading lid 2 het volgende bepaalt: het is verboden in een luchtvaartuig te vervoeren, te doen vervoeren of ten vervoer aan te bieden gevaarlijke stoffen met uitzondering van:

- stoffen die nodig zijn voor de uitvoering en veiligheid van de vlucht
- radioactieve stoffen, indien het bepaalde bij of krachtens de Kernenergiewet in acht wordt genomen
- gevaarlijke stoffen niet zijnde radioactieve stoffen, indien de door de minister van Verkeer en Waterstaat gegeven voorschriften in acht worden genomen.

Verder bepaalt lid 3:
«Wanneer in een luchtvaartuig personen, dieren of stoffen als bedoeld in de voorgaande leden worden vervoerd, is de houder of de eigenaar van het vliegtuig verplicht er zorg voor te dragen, dat zulks voor de aanvang van de vlucht op duidelijke wijze ter kennis van de gezagvoerder wordt gebracht».
Lid 4 stelt verder:
Het bepaalde in het eerste lid, onder a, het tweede lid en het derde lid van dit artikel is tevens van toepassing op buitenlandse luchtvaartuigen binnen Nederland.

Kennisgeving van gevaarlijke stoffen vindt plaats door middel van de Notification to Captain (NOTOC).

6.5.2 Vervoer strategische goederen door de lucht

Internationale Regeling

Volgens artikel 35 van het Verdrag van Chicago (dat uitsluitend van toepassing is op burgerluchtvaartuigen en niet op staatsluchtvaartuigen, waaronder vallen: luchtvaartuigen in gebruik voor militaire diensten, douane- en politiediensten) bestaat er een beperking op het vervoeren van goederen en wel:

a. geen oorlogsmunitie of oorlogstuig mag worden vervoerd binnen of boven het grondgebied van een staat in luchtvaartuigen gebruikt in de internationale luchtvaart behalve met vergunning van de staat. Elke staat legt in voorschriften vast, wat in de zin van dit artikel onder oorlogsmunitie of oorlogstuig moet worden volstaan, daarbij met het oog op de eenvormigheid behoorlijk aandacht schenkend aan de

aanbevelingen, welke de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) van tijd tot tijd kan doen.

b. elke verdragsluitende staat behoudt zich het recht voor, om redenen van openbare orde en veiligheid het vervoer binnen of boven het grondgebied van andere goederen dan onder a opgesomd, te regelen of te verbieden, mits op dit punt geen onderscheid wordt gemaakt tussen zijn eigen luchtvaartuigen van de andere staten en voorts mits geen beperking wordt opgelegd welke het vervoer en gebruik in luchtvaartuigen van toestellen, nodig voor het gebruik of de besturing van het luchtvaartuig of de veiligheid van het personeel of de passagiers zou kunnen aantasten.

Nationale wetten met betrekking tot doorvoer van wapens en munitie

Het geval met de El Al-Boeing betrof vrachtvervoer, waarvan een gedeelte uit munitie (en wapens) bestond, welke ingeladen was in de VS en bestemd voor het Israëlische ministerie van Defensie. Op Schiphol vond geen overlading plaats, dus was er sprake van doorvoer zonder overlading.
Voor relevante wetgeving[13] op dit gebied dient men te letten op de Wet Wapens en Munitie (1989) waarin artikel 14, lid 1 luidt:

- het is verboden zonder consent een wapen of munitie van de categorieën II en III te doen binnenkomen of te doen uitgaan, alsmede om de bij binnenkomst aangegeven bestemming van zulke wapens of munitie zonder consent te wijzigen.

Lid 2 zegt:

- een consent tot binnenkomst kan worden verleend voor invoer, doorvoer of voor overbrenging en opslag onder douaneverband.

Tenslotte bepaalt lid 5:

- de minister van Justitie kan bij regeling vrijstelling van het verbod van het eerste lid verlenen.

Artikel 11: voor zover van toepassing, zegt in lid 1:

- van het verbod van artikel 14, lid 1, van de Wet Wapens en Munitie, wordt vrijstelling verleend voor de doorvoer van wapens en munitie, die als vrachtgoederen aan boord van een lijn- of chartervlucht uit het buitenland worden aangevoerd op een internationale luchthaven en vandaar binnen zeven dagen na landing per vliegtuig naar het buitenland worden weggevoerd.

Lid 2 luidt:

- de vrijstelling ingevolge het eerste lid geldt slechts indien: de gezagvoerder onmiddellijk na de landing van het vliegtuig van de aanwezigheid aan boord van de wapens en de munitie schriftelijk kennis geeft aan de commandant van de op de luchthaven gestationeerde afdeling of onderafdeling van het district Koninklijke Marechaussee Luchtvaart, indien aanwezig of anders aan de korpschef, zonodig door tussenkomst van de douane.

Recente ontwikkelingen

In de periode 1996–1998 wordt in de Tweede Kamer in het overleg met de minister van Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris over wapenexport bij herhaling gevraagd de regels voor doorvoer van strategische goederen, waaronder wapens, te verscherpen.

Op 6 februari 1998 komt het ministerie van Economische Zaken met een notitie voor een voorstel voor een doorvoerregeling van militaire goederen genoemd in bijlage 1 bij het Uitvoerbesluit. Op grond van een analyse van mogelijke doorvoersituaties wordt bezien welke regeling wenselijk is ten aanzien van controle op militaire goederen. Hierbij wordt

[13] Economische Controledienst, Overzicht wetgeving vliegramp Bijlmermeer d.d. 4 oktober 1992, 9 oktober 1997.

zo nauw mogelijk aangesloten bij de doorvoerregeling voor dual-use goederen, die thans geregeld is in de Dual-use Verordening[14] vastgesteld door de Raad van de Europese Unie op 19 december 1994[15] op grond van artikel J.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Daarin is bepaald dat onder het begrip uitvoer ook wederuitvoer van goederen valt in de zin van artikel 182 van het Communautair Douanewetboek (CDW, art.2, sub b), wat betekent dat zowel uitvoer van communautaire goederen als, in beginsel, wederuitvoer van niet-communautaire goederen uit de Gemeenschap naar derde landen vergunningplichtig is. Echter artikel 3, lid 3 bepaalt dat de verordening niet van toepassing is op goederen die slechts de gemeenschap worden doorgevoerd. Onder doorvoer wordt uitsluitend bedoeld doorvoer zonder overlading, wederuitvoer na tijdelijke opslag en wederuitvoer na extern communautair douanevervoer. Deze situaties zijn dus niet vergunningplichtig. Naar de mening van de Europese Commissie is in deze situaties de verblijfsduur van de goederen op het grondgebied van de doorvoerlidstaat te kort om die lidstaat voor de controle op de doorvoer verantwoordelijk te kunnen houden, terwijl ook de handhaving van vergunningsplicht op problemen zou stuiten. Er wordt een voorstel gedaan voor de doorvoer van militaire goederen, genoemd in bijlage I Uitvoerbesluit dat in lijn is met het de Dual-use Verordening van de Europese Unie.

In april 1998 neemt de Kamer een motie[16] aan om de doorvoer van strategische goederen, waaronder wapens, te verscherpen.

In het regeerakkoord van 3 augustus 1998 (hoofdstuk IX, Internationaal beleid en defensie) wordt door de regeringspartijen vastgelegd dat het bestaande regime van doorvoer van strategische goederen wordt verscherpt.

In het algemeen overleg over het wapenexportbeleid (december 1998) zegt de regering de Kamer toe in het voorjaar 1999 met een wetswijziging te komen waardoor de doorvoer van strategische goederen, waaronder de dual-use goederen zal worden verscherpt. Hierdoor bestaat er een wettelijke titel om actief op te treden bij het vervoer van bijvoorbeeld componenten voor chemische wapens wanneer een vliegtuig of een schip tijdelijk een Nederlandse (lucht)haven aandoet, zonder dat er sprake is van invoer van de bedoelde goederen op het Nederlandse grondgebied.

6.5.3 Diverse internationale regelingen

Hieronder komen een aantal internationale verdragen aan de orde, waar van de toepasselijkheid op het geval met de El Al-vlucht wordt getoetst.

Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (1968)

Dit verdrag betreft een verbod met betrekking tot nucleaire wapens of andere «nucleair explosive devices». Men mag echter veronderstellen en dat de lading van het El Al-toestel niets van dien aard bevatte.

Chemical Weapons Convention (1993/4)

Dit verdrag werd pas in 1993 door Nederland ondertekend en werd van kracht op 30 juni 1995. De Verenigde Staten tekende dit verdrag eveneens in 1993 en ratificeerde het pas in 1997. Israël is geen partij bij dit verdrag. Voor geen van de betrokken staten gold het verdrag ten tijde van de vliegramp.

[14] Door Nederland bekrachtigd in 1996, Staatsblad 1996, 233.
[15] Besluit nr. 94/942/GBVB.
[16] TK 1997–1998, 22 054, nr. 34.

Convention on the prohibition or restriction on the use of certain conventional weapons which may be deemed to be excessively injurous or to have discriminate effects (1981).

Dit verdrag heeft slechts betrekking op het gebruik van wapens en niet op het vervoer ervan.

6.5.4 Kernenergiewet van 1963

Het wettelijk kader voor kernongevallenbestrijding wordt met name gevormd door de Kernenergiewet (in werking getreden in 1970), de reeds hierboven behandelde Rampenwet, en de Gemeentewet.
Daarnaast spelen voor specifieke bevoegdheden bij de uitvoering van het geformuleerde overheidsbeleid eveneens bepalingen van andere wetten een rol zoals de Brandweerwet en de Politiewet en een keur van andere wetten zoals de Wet Verplaatsing Bevolking, de Waterleidingwet en de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren. Laatstgenoemde wetten worden echter buiten beschouwing gelaten voor zover zij geen relevantie hebben tot de Bijlmerramp of het onderwerp en doel van het onderzoek.

De betrokkenheid van de Kernenergiewet met de ramp betreft voornamelijk het gevaar voor radioactieve straling als gevolg van het neerstorten van het El Al-vliegtuig.
In verband hiermee zullen slechts die bepalingen worden besproken welke relevant zijn en welke in de wet waren opgenomen ten tijde van de ramp (oktober 1992).

De Kernenergiewet bevat een aantal voorzieningen die gewijd zijn aan de bestrijding van ongevallen met radioactieve stoffen c.q. ioniserende straling. De artikelen 38–43 betreffen regels volgens welke ministers verplicht zijn tot het treffen van maatregelen die zij nodig achten bij (dreigende) radioactieve besmetting van bodem, water, lucht, mensen, dieren planten of landbouwproducten. Het gaat hierbij om de ministers van VROM, WVC en SZW. De maatregelen moeten worden getroffen in overeenstemming met de minister(s) die het mede aangaat (behoudens spoedgevallen). Bovendien moet de betrokken burgemeester in kennis worden gesteld. In het kader van de ramp is de inspectie van het ministerie van VROM de eerst verantwoordelijke voor het nemen van maatregelen, omdat het om milieuaspecten gaat.

6.6 Positie El Al op Schiphol

In verband met dit onderwerp, dat ook ter sprake komt in hoofdstuk 7, wordt hieronder slechts behandeld het wettelijk kader in verband met de bewapening van beveiligingspersoneel ten behoeve van El Al.

6.6.1 Wettelijk kader bewapening van beveiligingspersoneel El Al

Dit wettelijk kader bestond ten tijde van de ramp uit twee regelingen: de herziene Luchtvaartwet (1991) en de Wet Wapens en Munitie (1989).

Herziene Luchtvaartwet (1991)

Sinds 1991 is volgens de herziene Luchtvaartwet de minister van Justitie politiek verantwoordelijk voor de beveiliging van de burgerluchtvaart. Volgens artikel 37 i kan de minister van Justitie op grond van omstandigheden en inlichtingen vaststellen dat een bijzonder gevaar bestaat dat luchtvaartuigen object van terroristische aanslagen zullen zijn.
Uitvoering van de beveiligingstaak op de burgerluchthavens is ingevolge

de Politiewet 1993 in handen van de Koninklijke Marechaussee. Deze wet was echter nog niet in werking op 4 oktober 1992.

Wet Wapens en Munitie (1989)

Ten tijde van de ramp gold de Wet Wapens en Munitie (1989), volgens welke voor het hebben van vuurwapens vergunningen werden afgegeven door de korpschef na instemming van de minister van Justitie op basis van artikel 29 van die wet en onderdeel 4.2.11.1 van de circulaire Wapens en Munitie. De minister van Justitie had de bevoegdheid aanwijzingen te geven voor de uitvoering van deze wet.

De speciale positie van El Al op Schiphol komt aan de orde in hoofdstuk 7. Sinds 1991 is volgens de herziene Luchtvaartwet de minister van Justitie politiek verantwoordelijk voor de beveiliging van de burgerluchtvaart.

6.7 Wettelijk kader gezondheid

De behartiging van de volksgezondheid is een overheidsverantwoordelijkheid. Bij de uitvoering van de gezondheidszorg is een belangrijke rol weggelegd voor het particulier initiatief. Het behoort tot de taak van in de Gezondheidswet genoemde organen om alle maatregelen, die kunnen strekken tot het gezond worden en het gezond blijven van de bevolking te bevorderen.

6.7.1 De Gezondheidswet

De Gezondheidswet van 18 januari 1956 geeft aan welke organen worden ingesteld en welke bevoegdheden deze organen hebben. Concreet gaat het om taken van de minister van Volksgezondheid, de Nationale Raad voor de Volksgezondheid, de Gezondheidsraad, het Staatstoezicht op de Volksgezondheid en de provinciale Raden voor de Volksgezondheid.

De minister

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is verantwoordelijk voor de zorg voor de volksgezondheid. Alle maatregelen, die kunnen strekken tot het gezond worden en het gezond blijven van de bevolking, vallen onder de zorg voor de volksgezondheid.

Nationale Raad

Ten tijde van de ramp is het is de taak van de Nationale Raad (voorheen de Centrale Raad) om op verzoek van de betrokken minister of uit eigen beweging advies te geven over de structuur, de uitvoering, de kwaliteit en de doelmatigheid van de gezondheidszorg, de wetten die de volksgezondheid betreffen en andere zaken die van belang zijn voor de volksgezondheid. Ook is het haar taak om door middel van overleg de samenwerking te bevorderen tussen de verschillende openbare lichamen die betrokken zijn bij de volksgezondheid (artikel 3).

In 1995 werd het nieuwe adviesorgaan van de regering in de zorgsector geïnstalleerd, de Raad voor de Volksgezondheid en de Zorggerelateerde Dienstverlening (RZV). De raad was voorlopig, vooruitlopend op een definitieve regeling. Bij de wet van 30 januari 1997 werd een vast college van advies ingesteld, de Raad voor de Volksgezondheid en de Zorg. Volgens artikel 2 van deze wet heeft de raad tot taak de regering en beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over hoofdlijnen van het te voeren beleid op het gebied van de volksgezondheid en de zorggerelateerde dienstverlening alsmede op andere gebieden, voor zover deze

raakvlakken hebben met de volksgezondheid en de zorggerelateerde dienstverlening.

Gezondheidsraad

Een tweede centraal orgaan, de Gezondheidsraad, heeft tot taak ministers voor te lichten over de stand van de wetenschap met betrekking tot vraagstukken op het terrein van de volksgezondheid (artikel 22).
Lid van de Gezondheidsraad zijn (volgens de Gezondheidswet van 1985) onder andere de voorzitter van die raad, de directeur-generaal voor de Volksgezondheid, de hoofdinspecteurs, de algemeen directeur van het Rijksinstituut voor de Volksgezondheid, en de voorzitter van de Nationale Raad.

Staatstoezicht op de Volksgezondheid

De taak van de ambtenaren, belast met het staatstoezicht op de volksgezondheid, bestaat in de eerste plaats uit het handhaven van wettelijke voorschriften. Daarnaast zijn de inspecteurs belast met het uitbrengen van advies op verzoek of uit eigen beweging aan de minister en aan de directeur-generaal voor de Volksgezondheid (artikel 36). Deze laatste bepaling is opgenomen om de relatieve onafhankelijke positie en eigen verantwoordelijkheid van de inspectie aan te geven. Bij de uitvoering van zijn taak neemt de Hoofdinspecteur, die aan het hoofd van het Staatstoezicht staat, de aanwijzingen van de minister van Volksgezondheid en de directeur-generaal in acht (artikel 38).
De status van de directeur-generaal voor de Volksgezondheid is niet bij een uitdrukkelijke bepaling geregeld.

Provinciale Raden voor de Volksgezondheid

In elke provincie stellen de Provinciale Staten een Provinciale Raad voor de Volksgezondheid in (artikel 45). De taak voor een Provinciale Raad omvat in ieder geval het stimuleren van de gezondheidszorg binnen de provincie, het bevorderen van coördinatie van alle werkzaamheden, het uitbrengen van advies, het samenwerken met andere provinciale raden en het verrichten van werkzaamheden ter bevordering van een doelmatig stelsel van voorzieningen voor gezondheidszorg in de provincie (artikel 47).

6.7.2 Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid (1990)

De Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid geeft de gemeenteraad bepaalde taken op het gebied van de collectieve preventie en de curatieve gezondheidszorg welke moeten bijdragen tot de totstandkoming, de continuïteit en de samenhang van beide sectoren. Deze taken betreffen onder meer het verwerven van inzicht in de gezondheidssituatie van de bevolking, gebaseerd op epidemiologische analyse en het bewaken van de gezondheidsaspecten in bestuurlijke beslissingen met gevolgen voor het leefmilieu. Ook de taken voor de Gemeentelijke Gezondheidsdiensten (GGD's) vinden hun ontstaansgrond in deze wettelijke regeling (zie ook par. 6.4.8)

6.7.3 Recente ontwikkelingen

Naast het wettelijk kader ten tijde van de ramp is met name de wetgeving na de ramp van belang. Dan immers ontstaan steeds meer gezondheidsklachten.
Sinds 1993 zijn tal van wijzigingen aangebracht in de Gezondheidswet en de daaruit voortvloeiende lagere regelingen. Slechts die wijzigingen die relevant zijn voor het onderzoek worden hieronder genoemd.

Bij het besluit van 7 november 1994 tot wijziging van het geldende besluit Staatstoezicht Volksgezondheid worden in artikel II de bevoegdheden van respectievelijk de geneeskundig hoofdinspecteur en de regionale geneeskundige inspecteurs, de geneeskundige hoofdinspecteur voor de geestelijke volksgezondheid en de regionale geneeskundige inspecteurs voor de geestelijke volksgezondheid en de hoofdinspecteur voor de geneesmiddelen en de regionale inspecteurs voor de geneesmiddelen overgedragen op de hoofdinspecteur voor de gezondheidszorg en de regionale inspecteurs voor de gezondheidszorg.

Bij een wetswijziging van 10 juli 1995 (tot wijziging van de Algemene Wet Bestuursrecht en andere relevante wetten) is de verplichting tot het vragen van advies over algemene beleidsvoornemens van de rijksoverheid, waaronder regelgeving, vervangen door een bevoegdheid om advies te vragen.
Hiermee lijkt het mogelijk om tot snellere beleidsvorming te komen op het gebied van de gezondheidszorg, waar dit noodzakelijk mocht zijn.

Wet op het RIVM

Bij de wet van 21 oktober 1996 (inwerkingtreding volgens het besluit van 25 februari 1997) wordt de zelfstandige taakuitoefening van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) geregeld.
Ressorterend onder de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, berust de leiding ervan bij de directeur-generaal van het RIVM, die door de minister voor VWS en de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer wordt benoemd.

Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ)

In 1988 werd de Leidraad klachtenonderzoek Staatstoezicht op de Volksgezondheid vastgesteld, welke regels bevat over de te volgen procedure bij het klachtenonderzoek door de Inspecteur van het Staatstoezicht en criteria voor de gevallen waarin de inspecteurs zich behoren te wenden tot de officier van justitie dan wel het Medisch Tuchtcollege.
Met de totstandkoming van de Wet Klachtrecht Cliënten Zorgsector is in beginsel voor de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) geen taak meer weggelegd als behandelaar van klachten. De taak van de inspectie ligt sindsdien in het toezicht houden op de naleving van de wettelijke voorschriften op het gebied van de volksgezondheid en het bewaken van de kwaliteit van de gezondheidszorg, hetgeen geregeld is in de Leidraad van 26 november 1996, ministerie van VWS. Deze biedt de burgers duidelijkheid over de wijze waarop de Inspectie met klachten zal omgaan.

Als gevolg van een wijziging van de Gezondheidswet per 1 januari 1997[17] stelt Artikel 38 van de Gezondheidswet vast dat de hoofdinspecteur van IGZ de aanwijzingen van de minister van VWS in acht dient te nemen. Blijkens de toelichting[18] op dit artikel geeft het begrip aanwijzing «uitdrukking van de bijzondere positie van het Staatstoezicht ten opzichte van het beleid. Het Staatstoezicht oefent de bij artikel 36 opgedragen taken immers niet namens de minister uit, maar op eigen titel.»

De beoogde scheiding tussen beleid en toezicht heeft er toe geleid dat de bevoegdheid van de directeur-generaal Volksgezondheid om aanwijzingen te geven aan de IGZ bij de genoemde wetswijziging is geschrapt.
De relatie tussen de minister van VWS en de hoofdinspecteur (dienstHoofd) van de IGZ is nader uitgewerkt door middel van een convenant Regeling Minister van VWS – Inspectie voor de Gezondheidszorg (24 maart 1999).

[17] Faxbericht Staatstoezicht op de volksgezondheid, Inspectie voor de volksgezondheid, 26 maart 1999.
[18] TK 1996–1997, 25 280, nr. 3.

HOOFDSTUK 7: BEVINDINGEN OVER DE ROL VAN DE OVERHEID EN ANDERE ORGANISATIES

Inhoudsopgave

7.1		**De ramp in de samenleving**	**378**
7.2		**Beeld van de overheid na de ramp: fragmentatie**	**379**
7.3		**Speciale positie El Al**	**381**
7.4		**Optreden van de overheid en andere organisaties**	**382**
	7.4.1	Lokale overheid	382
	7.4.2	Rijksoverheid	384
	7.4.3	Betrokken partijen	389
	7.4.4	Kabinet	390
	7.4.5	Conclusies	391
7.5		**De Tweede Kamer**	**391**
	7.5.1	Informatievoorziening aan de Tweede Kamer	391
	7.5.2	Rol van de Tweede Kamer	392
	7.5.3	Conclusies	396
7.6		**(Voormalig) bewindslieden tijdens de parlementaire enquête**	**396**
	7.6.1	Informatie in openbare verhoren	396
	7.6.2	Beleid tijdens de enquête	399

HOOFDSTUK 7 BEVINDINGEN OVER DE ROL VAN DE OVERHEID EN ANDERE ORGANISATIES

7.1 De ramp in de samenleving

Een ramp die de samenleving blijft bezighouden

De vliegramp Bijlmermeer is een ramp die tot nu toe niet is afgesloten door de samenleving. Zesenhalf jaar na dato moet een parlementaire enquêtecommissie antwoord geven op allerlei vragen die in de samenleving zijn blijven hangen. Er is behoefte aan adequate informatie. Zolang die er niet is, ontstaat op dit punt wantrouwen ten opzichte van de overheid. Dit komt tot uiting in een aantal zaken.

In de eerste plaats gaan verhalen de ronde doen die betrekking hebben op achtergronden van de ramp. In de tweede plaats blijven mensen met onbeantwoorde vragen zitten. Een deel van deze groep krijgt daardoor wantrouwen ten opzichte van alles wat met de overheid te maken heeft. Emoties zoals woede, onbegrip en het gevoel niet serieus te worden genomen stapelen zich op. Een ander deel van de mensen gaat zelf proberen antwoord te vinden op de vragen die openstaan. Dit is een gemêleerd gezelschap van mensen die vanuit hun maatschappelijke positie (journalistiek, politiek) op serieuze wijze onbeantwoorde vragen proberen op te lossen, tot mensen die allerhande complotten veronderstellen en daarvoor bewijs proberen te vergaren. Het gevoel, in meer of mindere mate, te maken te hebben met weerstand en tegenwerking bij overheden wordt veel geuit.

Speuren naar antwoorden

Voor enkelen wordt het speuren naar antwoorden bijna een dagtaak, waarbij een grote diversiteit aan onderwerpen wordt uitgediept. Dit heeft positieve en negatieve gevolgen. Het positieve is dat op een aantal onderwerpen heel duidelijk wordt gemaakt dat vragen vanuit de samenleving onvoldoende beantwoord zijn. Hierbij komt tevens naar boven dat door speurwerk enkele vragen wel beantwoord worden. Tenslotte is het mede aan deze groep mensen te danken dat de ramp en de slachtoffers niet zijn vergeten. Door hun inspanningen en het feit dat ze dit via de media onder de aandacht brengen, is de ramp op de agenda blijven staan. De negatieve gevolgen bestaan er vooral uit dat theorieën die niet op feiten berusten, eveneens de weg naar de media kunnen vinden. Uit het onderzoek van de Commissie blijkt dat deze theorieën niet met feiten gestaafd kunnen worden. Er is door de jaren heen echter veel aandacht geweest voor allerlei verklaringen in relatie tot de vliegramp, ook voor de onjuiste verklaringen. Dat heeft nodeloze onrust en onzekerheid tot gevolg gehad, met een negatief effect op de gezondheidsklachten.

De bevolking in de Bijlmermeer

De samenstelling van de bevolking in de Bijlmermeer is zeer divers. Het betreft een sterk multiculturele gemeenschap en er is ook sprake van een aantal illegaal in Nederland verblijvende mensen. Dit gegeven was een bemoeilijkende factor in de fase van de rampenbestrijding (onder andere identificatie van omgekomenen). Hierover is in hoofdstuk 3 gesproken. Bij de verdere afwikkeling van de ramp in de periode erna geeft het andere problemen. De slachtoffers zijn veelal burgers die moeilijk wegen kunnen vinden om bijvoorbeeld de gezondheidsklachten van een grote groep aan de kaak te stellen. Waar is bijvoorbeeld de stem van de allochtonen? Waar wordt Pa Sem gehoord? Zoals uit de proloog blijkt, bestaat er angst om naar overheidsinstellingen te stappen. Opvallend is dat degenen die in de

media aan het woord zijn, bijna allemaal autochtoon zijn, terwijl heel veel slachtoffers allochtoon zijn. De bestuurlijke en ambtelijke organisaties die met de ramp te maken hebben, zijn blijkbaar niet laagdrempelig genoeg voor deze bevolkingsgroep.

Beeldvorming in de media

Terugkijkend op de rol van de media in de afgelopen zesenhalf jaar is een tendens te bespeuren dat wel melding wordt gemaakt van de theorieën, maar dat er veelal geen afdoende toetsing plaatsvindt van het waarheidsgehalte of de waarschijnlijkheid. Opgemerkt moet worden dat deze toetsing niet altijd mogelijk is vanwege het ontbreken van voldoende en goede informatie. Hierdoor blijven beelden hangen bij burgers die niet afdoende worden weerlegd. Het is niet aan deze Commissie om een oordeel te hebben over de berichtgeving; wel over de manier waarop de overheid hierop reageert. In het vervolg van dit hoofdstuk zal hierop worden teruggekomen.

Perceptie van de ramp

Er is een groot verschil tussen de manier waarop betrokkenen tegen de ramp aankijken en de perceptie van de ramp door de overheid. Dat verschil in perceptie speelt niet zozeer ten tijde van de directe rampenbestrijding en berging maar in de periode daarna.
De slachtoffers van de vliegramp hebben, elk met hun eigen invulling, een bepaald beeld van de ramp. Of het nu gaat om hulpverleners die ziek zijn, of om mensen die vlak bij het inslagpunt woonden en hun huis moesten ontvluchten. Meestal is er de herinnering aan die eerste rampzalige momenten en de dagen daarna: beelden van een enorme vuurzee en van doden die worden geborgen. Vervolgens komt de ramp in de jaren daarna veelvuldig in het nieuws. Bij de één meer dan bij de ander ontstaan vragen en onzekerheden die allemaal zijn terug te voeren op 4 oktober 1992. Hoe de exacte beleving van individuele betrokkenen ook mag zijn, de gebeurtenis zelf met alle daaraan gekoppelde vragen wordt door veel betrokkenen als één geheel gezien.
Bij de overheidsinstellingen bestaat in de eerste weken een zelfde beeld als bij de betrokkenen: zo snel mogelijk zorgen voor rampenbestrijding, hulpverlening en berging. In de periode daarna verandert dit beeld. Eerst is er een periode waarin ad hoc wordt gereageerd op vragen. Al snel ontstaat de situatie dat de ramp niet meer in zijn geheel als een probleem wordt beschouwd. Steeds meer komen onderdelen van de vragen die overblijven bij verschillende instanties en departementen terecht. De context van de ramp verdwijnt hierdoor. In dit geval betekent dit dat de ramp als geheel, op bestuurlijk en ambtelijk niveau, niet meer bestaat. Het maatschappelijke probleem vliegramp Bijlmermeer is hierdoor echter nog niet opgelost.

7.2 Beeld van de overheid na de ramp: fragmentatie[1]

In deze paragraaf wil de Commissie enkele meer algemene conclusies trekken. Het algemene beeld dat de Commissie van de overheid na deze ramp heeft overgehouden is een beeld van fragmentatie. Van fragmentatie is zeker niet in alle gevallen sprake en heeft alleen betrekking op hetgeen door deze Commissie is onderzocht. Echter, omdat op meerdere momenten in het onderzoek sprake is van een gefragmenteerd overheidsoptreden, spreekt de Commissie van een beeld van de gefragmenteerde overheid.
Deze fragmentatie kent drie aspecten: een verbrokkeld overheidsoptreden, een verkokerde overheidsorganisatie en een gebrekkige afstemming tussen diverse bestuurslagen.

[1] Het Commissielid Van den Doel is van mening dat de vragen over de Bijlmerramp zich veelal ad hoc aandienden en zeer verschillend van aard waren. Daardoor was in vele gevallen een integrale aanpak niet mogelijk.

Verbrokkeld overheidsoptreden: uit de pas met de samenleving[1]

De Commissie constateert een fragmentatie in het optreden van de overheid gedurende een aantal jaren na de ramp.
Na een adequaat verlopen rampenbestrijding lijkt de ramp te zijn afgehandeld. Maar steeds weer doemen er, al dan niet gevoed door de media, nieuwe vragen op. Over de noodvlucht, over de technische oorzaak van de ramp, over de berging van slachtoffers en wrakstukken, over de lading van het vliegtuig en over de gezondheid van betrokkenen. Vragen ook over verarmd uranium, over de bijzondere positie van El Al op de luchthaven Schiphol en over mannen in witte pakken. Al deze vragen worden steeds afzonderlijk behandeld. Periodes van vragen worden afgewisseld met windstiltes. De overheid reageert vooral en anticipeert nauwelijks. Er treedt een faseverschil op: waar de bevolking nog altijd de ramp op het netvlies heeft en daarover met vragen en onzekerheden zit, blijven voor de overheid slechts deelvragen over.
Naar het oordeel van de Commissie hadden de diverse onderdelen van de overheid in een veel eerder stadium en via veel meer gezamenlijkheid onzekerheden bij delen van de bevolking kunnen en moeten wegnemen.

Fragmentatie in de overheidsorganisatie: verkokering[1]

Er is sprake van een fragmentatie in de organisatie van de overheid. Eens te meer is duidelijk geworden dat «de» overheid niet bestaat, maar moet worden gezien als een omvangrijk geheel van functionarissen, organisaties en instellingen, elk met hun eigen taken, bevoegdheden, visies en belangen. Waar de eerste brandbestrijding en hulpverlening gecoördineerd hebben plaatsgevonden, is de vliegramp in latere instantie sterk verkokerd afgehandeld. Er was als het ware sprake van een rampenbestrijdingskoker, een luchtvaartkoker, een justitiekoker en een gezondheidskoker. Waar «luchtvaart» en «gezondheid» in de dagelijkse praktijk vrijwel nooit bij elkaar komen, gebeurt dat ook na deze ramp niet. Deze verkokering zet zich door in de Tweede Kamer waar betreffende woordvoerders ieder op hun eigen terrein controle uitoefenen op de regering. Dat heeft vooral te maken met het feit dat de commissie-indeling grotendeels overeenkomt met de indeling van de departementen. Elke koker lijkt met de afhandeling van zijn eigen ramp bezig te zijn, zonder dat over de grenzen van het eigen taakveld heen wordt gekeken. Dit leidt niet alleen tot het afschuiven van verantwoordelijkheden en een versnippering in de informatievoorziening, het zorgt er ook voor dat burgers met hun problemen en onzekerheden (die in hun beleving aan de ramp zijn gerelateerd) niet bij één instantie terechtkunnen.
Naar het oordeel van de Commissie is gecoördineerd optreden bij de afhandeling van rampen in de toekomst een voorwaarde, zowel op ambtelijk als op politiek niveau. De Commissie is van mening dat het kabinet, na afhandeling van de rampenbestrijding (najaar 1992), een coördinerend minister had moeten aanwijzen voor de verdere afhandeling van de vliegramp Bijlmermeer.

Gebrekkige afstemming tussen bestuurslagen: internationaal, nationaal, lokaal[1]

Er is sprake van een fragmentatie tussen diverse overheidsniveaus. De rampenbestrijding is vrijwel geheel vanuit de gemeente Amsterdam geleid. De verdere afhandeling vindt behalve in Amsterdam vooral op rijksniveau plaats. Afstemming tussen deze bestuurslagen, als het gaat om het verkrijgen en verstrekken van informatie en het laten verrichten van onderzoek, komt slecht van de grond. De wet- en regelgeving ten aanzien van de luchtvaart is grotendeels internationaal. De Nederlandse overheid heeft beperkte mogelijkheden om inzicht te krijgen in, laat staan

[1] Het Commissielid Van den Doel is van mening dat de vragen over de Bijlmerramp zich veelal ad hoc aandienden en zeer verschillend van aard waren. Daardoor was in vele gevallen een integrale aanpak niet mogelijk.

om toezicht te houden op, het onderhoud van vliegtuigen en de doorvoer van vracht. Het verkrijgen van gedetailleerd inzicht in de lading van een verongelukt vliegtuig blijkt een zeer moeizame aangelegenheid waarbij zelfs diplomatieke druk niet tot het gewenste resultaat leidt.

De fragmentatie in organisatie en optreden van de overheid na de vliegramp baart de Commissie zorgen. Deze fragmentatie is een belangrijke oorzaak van de gebrekkige informatie richting de samenleving. Hierdoor is het vertrouwen in de overheid van ten minste een deel van de samenleving geschaad. Een ramp betekent een bedreiging van de veiligheid en het veiligheidsgevoel van burgers. Uit het onderzoek van de Commissie is gebleken dat deze bedreiging met de bestrijding van de ramp niet altijd gelijk is weggenomen, maar lange tijd kan voortduren. Juist om die reden zou de afhandeling van een ramp niet eenvoudigweg moeten plaatsvinden in het sjabloon van het reguliere overheidsoptreden. De Commissie meent dat niet alleen de rampenbestrijding, maar ook de afhandeling van een ramp vraagt om een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende disciplines.

7.3 Speciale positie El Al

Meldingen van een speciale positie

De Commissie heeft op verschillende momenten te horen gekregen dat El Al een speciale positie zou hebben op luchthaven Schiphol. Ook tijdens een aantal openbare verhoren is hiervan melding gemaakt. Met «speciale positie» wordt bedoeld dat voor El Al regelingen zouden zijn getroffen, die anders zijn dan voor andere luchtvaartmaatschappijen.

LVB-medewerker de heer Th.L. Croon vertelt hierover tijdens het openbaar verhoor:

> *De heer* **Croon**: *Het is zo dat ons jarenlang – en dan bedoel ik de ambtenaren, de functionarissen – is ingeprent door de Rijksluchtvaartdienst, door Binnenlandse Zaken maar uiteraard ook door de eigen organisatie dat ten aanzien van El Al-vluchten geen mededelingen door functionarissen mochten worden gedaan. Daar bedoel ik dus mee: niet door individuele werknemers.*[2]

Niet alleen de heer Croon, ook andere betrokkenen melden dat in de praktijk sprake is van een speciale positie die verder gaat dan de beveiliging. De heer Van Gijzel heeft dit ook gehoord en voor hem is dat in 1995 reden om contact op te nemen met de BVD.

De heer Van Gijzel krijgt geen informatie over het verloop van het onderzoek van de BVD:

> *De heer* **Van Gijzel**: *De BVD zou hiernaar onderzoek verrichten. Toen ik hiernaar in maart 1995 vroeg, werd mij medegedeeld dat er geen mededelingen worden gedaan over onderzoek van de BVD.*[3]

Onderzoek door de Commissie

De Commissie heeft inzage gehad in de dossiers van de BVD over de ramp. Naar aanleiding van het gesprek met de heer R. van Gijzel volgt een beknopt onderzoek. Hieruit blijkt dat er meldingen zijn van twee wapentransporten door El Al waarbij eenmaal «sporting goods», en eenmaal «mechanical parts» is vermeld op de ladingpapieren. Deze twee gevallen hebben geen relatie met de rampvlucht van 4 oktober 1992.

[2] Openbaar verhoor van de heer Th.L. Croon, 5 februari 1999 (verhoor 23).
[3] Openbaar verhoor van de heer R. van Gijzel, 10 maart 1999 (verhoor 79).

In het openbaar verhoor van de minister-president, de heer W. Kok, komt aan de orde dat het kabinet zelf onderzoek heeft laten doen naar de vermeende speciale positie van El Al. De Commissie heeft over de resultaten van dat onderzoek op 8 maart 1999[4] een brief gekregen van de heer Kok. Over de periode vanaf 1989, dus ten tijde van de ramp, staat:

> *De conclusie luidt tenslotte dat de gedachte onjuist is dat El Al een «eigen staat» in Nederland op Schiphol zou hebben. (...) De positie van El Al op Schiphol is, daar waar het gaat om de beveiliging van de burgerluchtvaart, weliswaar bijzonder, maar verantwoord. Uit ter beschikking gestelde informatie in het kader van dit onderzoek is gebleken dat tussen het gevoerde beleid, de uitvoering daarvan en het toezicht daarop geen discrepantie bestaat. Een bijzondere positie neemt El Al niet in waar het gaat om het toezicht op de goederenstromen.*

De Commissie heeft in een aantal voorgesprekken en openbare verhoren dit onderwerp aan de orde gesteld. Zij constateert dat er sprake is van een speciale positie ten aanzien van de beveiliging, zoals ook door de heer Kok is aangegeven. Vanuit het perspectief van een verhoogde dreiging van terroristische aanslagen vindt de Commissie dit goed te begrijpen. Er zijn procedures vastgesteld om van de kant van de overheid greep te hebben op de speciale beveiligingsmaatregelen.

In de brief van de heer Kok staat dat met betrekking tot de goederenstromen, er geen sprake is van een bijzondere positie. De Commissie is van mening dat er, in overeenstemming met hetgeen in de brief en het openbaar verhoor door de heer Kok naar voren is gebracht, geen sprake zou mogen zijn van een speciale positie. Dit uiteraard behoudens hetgeen over de beveiliging is opgemerkt.

De Commissie beschouwt een onderzoek naar de speciale positie van El Al niet als onderdeel van haar opdracht. Gedurende het onderzoek van de Commissie zijn echter wel signalen binnengekomen die aangeven dat er een situatie zou zijn ontstaan in de praktijk van een speciale positie die verder gaat dan de beveiliging.

Conclusies

- Op goede gronden heeft El Al met betrekking tot beveiliging een terecht speciale positie. De overheid heeft hiertoe duidelijke procedures opgesteld.
- De Commissie constateert dat «op de werkvloer» de speciale positie mogelijk breder wordt ervaren dan met de instructies van de overheid in overeenstemming is. De Commissie vindt dat de overheid hier in voorkomende gevallen corrigerend moet optreden.

7.4 Optreden van de overheid en andere organisaties

7.4.1 Lokale overheid

Algemeen

Van de operationele diensten bij met name de rampenbestrijding en berging heeft de Commissie een positieve indruk overgehouden. Er is door veel hulpverleners met enorm veel energie gewerkt aan het bestrijden van deze ramp. Hulpverleners maken de eerste week lange dagen onder moeilijke werkomstandigheden en grote emotionele belasting. De Commissie spreekt bewondering en respect uit voor iedereen die zich professioneel of als vrijwilliger heeft ingezet bij de ramp.

[4] Brief van de heer W. Kok, minister-president, aan de Commissie, 8 maart 1999, 99M002163, ECB 991536.

Veel van de onderstaande organisaties zijn Amsterdamse gemeentelijke diensten. Op een enkele uitzondering na vallen de operationele diensten ten tijde van de rampenbestrijding in 1992, onder de verantwoordelijkheid van de gemeente Amsterdam.

Gemeente Amsterdam

De gemeente heeft de ramp uitgebreid geëvalueerd; dit vindt de Commissie zeer positief. De Commissie is minder te spreken over het feit dat een vliegtuigongeval geen deel uitmaakt van de rampenbestrijdingsplannen. Deze zijn veelal lokatiespecifiek. Dat is afdoende voor rampen met bijvoorbeeld chemische installaties. Voor rampen met transportmiddelen, zoals een vliegtuig of een tankauto, voldoet deze aanpak echter niet.
De Commissie is verder van mening dat door de inzet van vrijwilligers, de betrokkenheid van vertegenwoordigers van verschillende culturele en etnische groepen en de probleemoplossende werkwijze van gemeentelijke en aanverwante diensten, de materiële opvang in 1992 adequaat is verlopen. De psychische nazorg vanwege de Bijlmerramp stelt organisaties als de Riagg en de GG&GD voor een enorme opgave. Achteraf constateert de Commissie dat de psychische nazorg op een aantal punten tekort is geschoten. Hierdoor zijn er anno 1999 nog (veel) mensen met psychische problemen. Het gemeentebestuur en de GG&GD van Amsterdam hebben naar de mening van de Commissie vanaf 1992 onvoldoende uitvoering gegeven aan hun wettelijke taak om inzicht te verwerven in de gezondheidssituatie in de gemeente Amsterdam en in het bijzonder Amsterdam-Zuidoost. Het heeft daardoor aan lange termijn nazorg ontbroken. Wanneer dit inzicht eerder en beter was verkregen, waren minder mensen ziek geworden.

Beleidscentrum

Het beleidscentrum heeft redelijk goed gefunctioneerd. Een ramp is niet te voorspellen, de organisatie van de rampenbestrijding vraagt daarom altijd improvisatie op de gegeven situatie. Daarbij worden beslissingen genomen die achteraf beter hadden gekund. Een goed voorbeeld is de te vroege berichtgeving over het aantal slachtoffers (honderden), die achteraf gelukkig onjuist blijkt. Over gevaarlijke stoffen in relatie tot de bescherming van omwonenden en hulpverleners is onder *«Brandweer»* het nodige opgemerkt. De Commissie ziet het in eerste instantie namelijk als de verantwoordelijkheid van de brandweer om hierin tijdens de ramp te adviseren. Er is geen aanleiding geweest de rampenbestrijding naar nationaal niveau te brengen.

Brandweer

De brandweer is snel ter plaatse en heeft het vuur ook snel onder controle. Wat betreft gevaarlijke stoffen gaat de brandweer te makkelijk uit van het scenario dat er geen sprake is van gevaarlijke stoffen. Dit ondanks het feit dat vanaf het rampterrein herhaaldelijk het onderwerp gevaarlijke stoffen aan de orde wordt gesteld. Verder vindt het meten naar gevaarlijke stoffen laat plaats. Tenslotte is van belang dat de brandweer er onterecht van uitgaat dat gevaarlijke stoffen in de luchtvaart, eenzelfde betekenis hebben als bij deze ramp. Onterecht, want «gevaarlijk» voor de luchtvaart is iets anders dan «gevaarlijk» bij de rampenbestrijding. In de luchtvaart gaat het in eerste instantie om een codering die bij het afhandelen van vracht van belang is. Bij een ramp met een brand als op 4 oktober 1992 gaat het met name om de vraag welke stoffen bij een brand als gevaarlijke stoffen vrijkomen. De verbranding van een organische vloeistof geeft veelal minder schadelijke rookgassen dan de verbranding van kunst-

stoffen. Voor radioactieve stoffen bij luchtvaartongevallen bestaan geen specifieke voorschriften. Informatie daarover is in 1992 slechts bij een beperkt aantal mensen bij de brandweer bekend. Op de avond van de ramp is voor deze zaken onvoldoende aandacht geweest. De gevolgen daarvan zijn in hoofdstuk 5 aan de orde geweest. Omwonenden, brandweermensen en andere hulpverleners hebben hierdoor blootgestaan aan onnodige risico's.

Politie rampterrein

De politie is snel ter plaatse en functioneert naar omstandigheden redelijk goed. Wel is op te merken dat een grote hoeveelheid materiaal van het rampterrein en van andere lokaties is ontvreemd. Voor een deel betreft dit goederen die vervangbaar zijn, maar voor een deel gaat het om materiaal dat van belang is voor het onderzoek naar de oorzaak van de ramp. De beveiliging van het totale rampterrein was niet voldoende.
Een tweede aandachtspunt is het bewaren van audio- en videobanden. Niet alleen voor de politie maar ook voor andere diensten geldt dat materiaal dat betrekking heeft op een ramp soms is vernietigd na de vijf jaar die gebruikelijk bij archivering. Het onderzoek naar het aantal vermisten is goed verlopen. De Commissie constateert dat er geen vermisten meer zijn. (NB: hier spreekt de Commissie van «de politie» omdat het een samenwerking betreft van diverse politiediensten ter plaatse.)

Directe medische hulp

Voor een ramp van deze omvang is het aantal gewonden relatief beperkt. Het aanbod van directe hulp aan de gewonden komt snel op gang en is, hoewel chaotisch, op een goede wijze verlopen.

Commissie van Overleg

De Commissie van Overleg (CvO) heeft over de aard van de vracht geconstateerd dat er geen sprake is van gevaarlijke lading in relatie tot hulpverleners op de rampplek. De CvO heeft dit doorgegeven aan de brandweer ter plaatse. Daarbij is geen rekening gehouden met eventuele gevaarzetting van de brand van een vliegtuig waarover de brandweer in de Bijlmermeer niet de kennis heeft die bij het CvO aanwezig zou horen te zijn. Het betreft dan informatie over het gevaar van de brand van een vliegtuig zelf (kerosine en kunststoffen en verarmd uranium). Hoewel dit geen formele taak is van het CvO zou verwacht mogen worden dat dergelijke informatie wordt doorgespeeld aan de rampenbestrijding in Amsterdam.

Rampen Identificatie Team (RIT)

Het RIT heeft haar werkzaamheden op goede wijze kunnen uitvoeren ondanks het besluit de berging te versnellen. Bij besluitvorming hierover heeft het RIT goed kenbaar gemaakt wat haar belangen zijn bij de werkzaamheden. De 43 lichamen worden alle geïdentificeerd.

7.4.2 Rijksoverheid

Luchtverkeersbeveiliging (LVB)[5]

De operationele begeleiding van het vliegtuig is, op kleine onderdelen na, goed verlopen. Deze kleine onderdelen zouden niet tot een andere afloop van de ramp hebben geleid. De LVB heeft zelf naar aanleiding van het ongeval uitgebreid geëvalueerd en verbeteringen in de procedures

[5] De Luchtverkeersbeveiliging heet sinds 1993 Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL).

aangebracht. Meer gedetailleerde informatie hierover is te vinden in hoofdstuk 2. Een manco is echter dat de bebouwing geen rol speelt in de procedures van het afhandelen van een noodvlucht. De levens van de mensen in het vliegtuig zijn uiteraard van groot belang maar dat betekent niet dat de risico's van de bevolking in de buurt van de luchthaven buiten beschouwing mogen blijven. De Commissie is van mening dat de externe veiligheid in noodsituaties in wet- en regelgeving een belangrijke plaats moet krijgen.
De LVB krijgt op de avond van de ramp belangrijke informatie over de lading, waarvan alleen achteraf geconstateerd kan worden dat deze foutief is. De Commissie kan niet achterhalen wat werkelijk gevraagd wordt in het telefoongesprek door El Al aan de LVB maar acht het waarschijnlijk dat de heer Aaij (El Al) vraagt geen uitspraken te doen over de vracht. De LVB geeft de haar bekende, op dat moment belangrijke, informatie over de vracht niet door. De Commissie is van mening dat het achterhouden van deze informatie door ambtenaren onaanvaardbaar is. Het feit dat deze informatie later onjuist blijkt te zijn doet daar niets aan af.

Bureau Vooronderzoek Ongevallen (BVO)

Bureau Vooronderzoek Ongevallen (BVO) is in 1992 onderdeel van de RLD. Het onderzoek naar de technische oorzaaksvinding verloopt volgens internationaal geldende regels en procedures. Onderdelen van het onderzoek zijn echter niet bevredigend. Dat heeft een aantal oorzaken. De eerste is dat op basis van te weinig onderzoek conclusies worden getrokken over het onderhoud en de inspecties met betrekking tot de motorophanging van de AXG.
De tweede is dat informatie verloren is gegaan door een passieve houding tijdens de eerste week, waardoor voorwerpen niet zijn veiliggesteld. Tevens heeft BVO zijn autoriteit niet doen gelden bij besluitvorming op de rampplek.
De derde oorzaak is dat BVO in de rapportage alleen gericht is op het juist weergeven van informatie voor zover direct verband bestaat met de technische oorzaak. Zo is de reconstructie van delen van de route achterwege gebleven omdat dit van minder belang werd geacht. De samenleving geeft een veel bredere invulling aan het rapport, en valt hierover.
De vierde oorzaak is, tenslotte, dat BVO een klein bureau is wat niet uitgerust is voor het uitvoeren van een dergelijk groot onderzoek. Doordat BVO in 1992 onderdeel is van de Rijksluchtvaartdienst (RLD) is de kans op belangenverstrengeling bij voorbaat aanwezig. Dat wordt versterkt door het aanstellen van de heer Wolleswinkel (directeur Luchtvaartinspectie) als vooronderzoeker. Verder zijn ambtenaren van de RLD betrokken bij het werk van BVO. Hierdoor is een vermenging van belangen mogelijk. Voor wat betreft dit laatste punt geldt dat de huidige opzet in de vorm van de Transport Ongevallenraad een adequaat antwoord lijkt op de nadelen van de constructie zoals die in 1992 geldt.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W)

Zowel de LVB als het BVO zijn in 1992 onderdeel van de RLD. De kanttekeningen die de Commissie maakt bij het optreden van deze organisaties (zie bovenstaande paragrafen) vallen derhalve onder de verantwoordelijkheid van de RLD en daarmee de minister van V&W.
Beleid, uitvoering, inspectie en handhaving vallen onder dezelfde organisatie en rapporteren aan dezelfde directeur-generaal. In meerdere gevallen is terug te vinden dat, bij beantwoording van vragen van de Tweede Kamer, interne afstemming plaatsvindt. Dit bevestigt het beeld van de luchtvaartorganisatie als een gesloten wereld waar van buitenaf

niet eenvoudig invloed op kan worden uitgeoefend. Door verzelfstandiging van de LVB is hierin enige verbetering opgetreden.
Het feit dat het vooronderzoek wordt uitgevoerd in de geest van de op handen zijnde Luchtvaartongevallenwet, terwijl de Luchtvaartrampenwet nog van kracht is, leidt tot onduidelijkheden in verantwoordelijkheden. Er wordt «gewinkeld» tussen twee wetten. De minister van V&W bemoeit zich bij enkele gelegenheden met het werk van de vooronderzoeker van BVO; dit in tegenspraak met het uitgangspunt dat door haarzelf is geformuleerd. Een negatief gevolg hiervan is dat geen strafrechtelijk onderzoek van de grond komt over de schuldvraag. De justitiële inzet bij de toedracht blijft beperkt tot (kort) onderzoek naar een terroristische aanslag. Tevens ontstaat het beeld dat BVO verantwoordelijk is voor de ladingspapieren, terwijl de interesse van deze dienst beperkt is tot de technische oorzaaksvinding. Doordat tussen twee wetten wordt gewerkt, is niet duidelijk wie verantwoordelijk is voor het ontbreken van strafrechtelijk onderzoek naar de schuldvraag. De Commissie constateert echter dat de Luchtvaartrampenwet van kracht is en dat de RLD hiervoor dus formeel verantwoordelijk is.

Buiten de taken van het BVO is de RLD naar het oordeel van de Commissie te weinig betrokken bij wat zich op en om het rampterrein afspeelt. Er zijn geen duidelijke instructies bij de bergingswerkzaamheden en bij de besluitvorming in het beleidscentrum is de RLD de grote afwezige. Met name het besluit tot versnelde berging is mogelijk van negatieve invloed geweest op het werk van BVO. Hierdoor is relevant materiaal voor het onderzoek naar de oorzaak, zoals de CVR, mogelijk verloren gegaan.
Wat betreft dit laatste punt, het verdwijnen van de CVR en ander materiaal, vindt de Commissie het onbegrijpelijk dat geen aangifte is gedaan. Ook vindt de Commissie het moeilijk te bevatten dat het ministerie van Justitie geen (strafrechtelijk) onderzoek is gestart. De kans om de CVR terug te vinden is in de periode vlak na de ramp veel groter dan nu het geval is.
De Commissie vindt het kwalijk dat informatie over de aanwezigheid van verarmd uranium in het vliegtuig niet is doorgegeven door de RLD aan het beleidscentrum of de rampplek. Hierdoor hebben hulpverleners onnodige stralingsrisico's gelopen.

Ten aanzien van de zoektocht naar de lading ziet de Commissie dat de RLD pogingen doet om de toezegging die de minister aan de Tweede Kamer doet, uit te voeren. Het is echter een zoektocht die ad hoc plaatsvindt. Het gegeven dat de ECD een aantal keren niet volop wordt benut vindt de Commissie onbegrijpelijk. Ook is het niet te begrijpen waarom de RLD zonder toelichting de ladingpapieren in de bekende blauwe map richting de Tweede Kamer stuurt. Het belang van goede, betrouwbare en complete informatie is onvoldoende op waarde geschat. Dit alles heeft er toe geleid dat vragen vanuit de samenleving onvoldoende worden beantwoord ten aanzien van de schuldvraag, de oorzaak, de lading en de gezondheidsrisico's.

Ministerie van Volksgezondheid Welzijn Sport (VWS)

De Commissie is van mening dat er vanaf oktober 1992 meerdere momenten zijn die aanleiding geven voor een nader onderzoek naar de gevolgen van de ramp voor de volksgezondheid. Dit gebeurt pas in 1998 door het RIVM. Naar de mening van de Commissie had de minister van VWS hiertoe eerder haar verantwoordelijkheid moeten nemen. Hierover is bovendien geen overleg geweest met het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieu (VROM) en V&W. Verder zet de minister van VWS pas onder politieke druk (een motie) vaart achter de start van

een al zes maanden eerder toegezegd inventariserend onderzoek. Dit ondanks het feit dat er in die periode steeds meer signalen komen dat er mensen zijn met gezondheidsklachten in relatie tot de Bijlmerramp. De commissie Hoekstra is door de minister van VWS gebruikt als excuus voor de late start van het inventariserende onderzoek. De Commissie stelt vast dat de minister van VWS de Tweede Kamer niet heeft geïnformeerd over de werkelijke reden voor de vertraging, namelijk het feit dat het AMC meer tijd nodig had voor (de discussie over) de opzet en voorbereiding van het onderzoek. De Commissie vindt dit onzorgvuldig.

De Hoofdinspectie voor de Gezondheidszorg, onderdeel van het ministerie van VWS, heeft de signalen over auto-immuunziekten in relatie tot de Bijlmerramp onvoldoende op waarde geschat. De Hoofdinspectie heeft daarnaast de minister van VWS te laat geïnformeerd over deze signalen. Auto-immuunziekten zijn ziekten die onherstelbare schade aan organen veroorzaken. Een tijdige diagnose is daarom van het grootste belang. In dat licht vindt de Commissie het handelen van de Inspectie medisch en maatschappelijk onverantwoord.
De Commissie vraagt zich daarnaast af of de Hoofdinspectie de minister tijdig heeft geïnformeerd over de afspraken met het AMC. De minister informeert de Tweede Kamer niet over het feit dat het AMC geen lichamelijk onderzoek doet, ook niet wanneer hier expliciet naar wordt gevraagd.

Naar de mening van de Commissie moet VWS niet langer wachten maar duidelijkheid bieden aan bewoners en hulpverleners bij individueel lichamelijk onderzoek naar gezondheidsklachten.

Ministerie van VROM

De Commissie acht de wijze waarop het ministerie van VROM is omgegaan met de informatie over verarmd uranium kwalijk. Dit betreft met name de Inspectie Milieu Hygiëne (IMH). Er is geen verantwoordelijkheid genomen om risico's zo veel mogelijk te beperken, zoals dat juist in de wereld van radioactieve stoffen zo gebruikelijk is. Het crisiscentrum is niet geïnformeerd, de verantwoordelijkheid voor de situatie in Hangar 8 is niet genomen, de ambtelijke top is pas weken later geïnformeerd en daar is vervolgens besloten de minister niet te informeren. Onterecht is niet uitgegaan van de meest risicovolle vorm van verspreiding van uraniumstof door de lucht. Het feit dat later (vanaf 1993) blijkt dat de radiologische consequenties blijken mee te vallen doet niets af aan dit oordeel.

Inspecties

De Commissie heeft een slechte indruk overgehouden van het functioneren van de verschillende inspectiediensten bij de ramp. Het betreft de inspecties van VWS en VROM die ieder op hun eigen manier belangrijke informatie niet of te traag doorspelen. Dit monopoliseren van informatie verhindert de betrokken ministers naar bevinding van zaken te handelen. Daarnaast heeft de informatie onvoldoende geleid tot zelfstandig handelend optreden. Hierdoor zijn verhoogde gezondheidsrisico's opgetreden.

Ministerie van Justitie

Het ministerie van Justitie heeft een zelfstandige verantwoordelijkheid ten aanzien van strafrechtelijk onderzoek in het kader van het ongeval, buiten het onderzoek naar een terroristische aanslag. Deze is niet ingevuld. Verder is de Commissie van mening dat het onderzoek van de Rijks-

recherche naar de mannen in (speciale) witte pakken weinig systematisch is en niet aansluit bij de oorspronkelijke vraagstelling. De wijze van rapporteren aan de Tweede Kamer is onvolledig en feitelijk onjuist.
Het Openbaar Ministerie (OM) heeft ten aanzien van de vermiste CVR te passief gereageerd. Door diverse mensen zijn signalen gegeven dat de CVR zich bij een particulier zou bevinden. Deze signalen zijn nooit serieus genomen. De Commissie ziet niet waarom het OM wel actie onderneemt op het moment dat deze Commissie is ingesteld. Bij veel eerder optreden was de kans op een succesvol onderzoek groter geweest.

Ten aanzien van de inzet van het ministerie van Justitie op het onderwerp lading is de Commisie van mening dat het ministerie zich te veel heeft gericht op de strafrechtelijk-technische invalshoek, en onvoldoende rekening heeft gehouden met de maatschappelijke commotie die bestaat over dit onderwerp. In dit geval had het instrumentarium van het ministerie van Justitie mogelijk beter kunnen worden ingezet bij het achterhalen van de ladingpapieren.

Inlichtingen- en veiligheidsdiensten

De BVD heeft naar het oordeel van de Commissie op voldoende wijze invulling gegeven aan de taken om een informatieronde van de zogenaamde Technische Evaluatie Commissie te houden, en een rol te vervullen als lid van de Grote Evaluatiedriehoek.
De Commissie is van mening een goed beeld te hebben van het optreden van de diverse inlichtingen- en veiligheidsdiensten voor zover het onder verantwoordelijkheid valt van de Nederlandse regering. Deze veiligheids- en inlichtingendiensten zijn in zeer beperkte mate benut in het kader van de Bijlmerramp. Er heeft alleen een informatieronde in het kader van de Technische Evaluatie Commissie plaatsgevonden.

Douane

De Commissie constateert dat de douane en andere controlerende instanties met betrekking tot ladingcontrole bij de AXG geen fysieke inspectie hebben uitgevoerd. Dit gebeurt op basis van steekproeven. Verder stelt de Commissie vast dat controle van de ladingpapieren plaatsvindt aan de hand van het cargo manifest. Er zitten echter verschillen in gewicht tussen dat wat op het cargo manifest staat vermeld en het werkelijke gewicht van pallets zoals deze worden geladen. Naar het oordeel van de Commissie valt daarmee de bodem onder de controle vandaan. Ten behoeve van de controle door onder meer de douane moet worden gerealiseerd dat alle papieren die betrekking hebben op de lading en de feitelijke gewichten van de vracht met elkaar overeenstemmen.

Dienst Luchtvaart van de Rijkspolitie

De Dienst Luchtvaart van de Rijkspolitie op Schiphol heeft op 4 oktober 1992 chaotisch gefunctioneerd. Hierdoor is lange tijd onduidelijkheid blijven bestaan over de vraag of de juiste en volledige vrachtpapieren te bestemder plekke zijn aangekomen. Met name de grote onduidelijkheid die ontstaat over de ladingspapieren, vindt een oorzaak in het functioneren op de avond van de ramp en de dagen daarna. Daarnaast zou met meer achtergrondkennis over de ladingpapieren veel onduidelijkheden voorkomen kunnen zijn.

ECD

De ECD heeft op diverse momenten aangeboden te assisteren bij de zoektocht naar de lading. Op een aantal momenten is daadwerkelijk

geassisteerd. De Commissie ziet bij deze dienst een pro-actieve houding, waar niet altijd gebruik van wordt gemaakt door anderen (RLD). De ECD had het onderzoek naar de lading wel meer vanuit de eigen verantwoordelijkheden verder kunnen uitvoeren.

7.4.3 Betrokken partijen

Boeing

Boeing gaat akkoord met het aanvaarden van de schuld van het ongeluk en voert een grootscheeps revisieprogramma uit. Boeing wordt hierin mede gedreven door vergelijkbare ongevallen en incidenten met andere toestellen. Bedrijfsmatig is dat een begrijpelijke keuze. De Commissie constateert evenwel een kritische houding van Boeing richting El Al ten aanzien van het onderhoud. Het blijft voor Boeing onbegrijpelijk dat bij periodieke inspecties door El Al geen haarscheurtjes van de breekpennen aan het licht zijn gekomen.

El Al

Tijdens de noodvlucht is de informatie die vanuit het toestel wordt gegeven summier. Dit kan sterk te maken hebben met het feit dat alle zeilen worden bijgezet om de vlucht tot een goed einde te brengen. Een aantal beslissingen tijdens de vlucht is, blijkt achteraf, niet optimaal geweest, maar het is zeer de vraag of de bemanning van het toestel onder de gegeven omstandigheden neerstorten had kunnen voorkomen. Het feit dat het toestel op de flats neerstort, is een samenloop van gebeurtenissen. Alleen achteraf kan worden geanalyseerd hoe een en ander wellicht had kunnen worden voorkomen.
Na de ramp ontstaat een nieuwe situatie. El Al is partij in de ramp. Het aandeel dat El Al heeft in de technische oorzaak van de ramp komt niet goed tot uitdrukking omdat Boeing snel een modificatieprogramma wil starten. Hiermee moet in verband worden gebracht dat BVO slechts oppervlakkig onderzoek doet naar het onderhoud en de inspecties. El Al stelt niet uit eigen initiatief het onderhoud en de inspectie ter discussie. Ten aanzien van de ladingpapieren merkt de Commissie op dat er veel interne verschillen worden geconstateerd. Van de douane heeft de Commissie begrepen dat de verschillen bij deze vlucht groter zijn in aantal en in gewichtsverschillen dan gebruikelijk. Het betreft met name verschillen tussen het cargo manifest, papieren voor de feitelijke belading (load sheet) en de Notoc. In het kader van een goede controle is dit ongewenst.

Gegeven de maatschappelijke onrust in Nederland de afgelopen zesenhalf jaar, het verzoek om medewerking op hoog diplomatiek niveau en de vriendschappelijke band tussen Nederland en Israël, vindt de Commissie het onbegrijpelijk dat in de afgelopen jaren niet meer en sneller medewerking is verleend in het boven tafel krijgen van de papieren. De medewerking van El Al in de laatste weken van het onderzoek van de Commissie doet aan deze constatering niets af.

AMC

Het AMC heeft een inventariserend, wetenschappelijk uitgevoerd onderzoek verricht naar gezondheidsklachten die in relatie worden gebracht met de vliegramp Bijlmermeer. Naar de mening van de Commissie levert dit onderzoek een bijdrage aan inzicht in de gezondheidsklachten.

7.4.4 Kabinet

Coördinatie

Direct na de ramp is de minister van Binnenlandse Zaken (BiZa) coördinerend minister. Op het moment dat de rampverklaring is ingetrokken, eind oktober 1992, is dit niet meer het geval. Uit de openbare verhoren van de bewindslieden van dat moment blijkt dat de verantwoordelijkheid van de minister van BiZa achteraf ruimer wordt geïnterpreteerd:

Mevrouw **Maij-Weggen**: *Verkeer en Waterstaat was met enige dominantie aanwezig op de plaats van het ongeval. Daardoor werd misschien bij sommige mensen de indruk gewekt dat Verkeer en Waterstaat het voortouw had vanuit de regeringsverantwoordelijkheid met betrekking tot de ramp. Dat was evenwel mevrouw Dales.*[6]

De heer **Lubbers**: *Als u het hebt over de coördinatie van wat er moest gebeuren, gaat het om de minister van Binnenlandse Zaken.*[7]

In het begin is het ontbreken van coördinatie geen probleem. In feite is het wachten op het rapport van de Raad voor de Luchtvaart zodat het onderwerp kan worden afgesloten. Na het eerste jaar verandert deze situatie. Er komen vragen over de lading (V&W), in verband met eventuele gezondheidsklachten (VWS), over verarmd uranium (VROM) en over strafrechtelijke zaken (Justitie). Vanaf dat moment (1994–1995) ligt de vraag naar afstemming voor de hand. Daarover worden door de verschillende (oud)bewindslieden geen afspraken gemaakt. Wanneer zij hierop terugkijken in het openbaar verhoor wijzen zij steeds anderen aan als verantwoordelijk bewindspersoon.

De heer **Kok**: *Als een of meerdere bewindslieden over een zo belangrijk onderwerp als dit een probleem hebben waar zij of hun topmedewerkers niet uitkomen, dan wordt dat gemeld aan de ministerraad. Het is van belang te constateren dat in de afgelopen periode een dergelijk initiatief door de desbetreffende bewindslieden niet is genomen.*
(...) De gedachte dat Algemene Zaken dat even zou kunnen coördineren, is niet in overeenstemming met de realiteit.[8]

De **voorzitter**: *Was voor u op dat moment de minister van Verkeer en Waterstaat de coördinerende minister?*
Mevrouw **Sorgdrager**: *Ja.*[9]

Mevrouw **Borst**: *Het was dus Binnenlandse Zaken oorspronkelijk. Maar toen ik aantrad, is de coördinatie meer gezocht bij Verkeer en Waterstaat.*[10]

Mevrouw **Jorritsma**: *Ik weet nooit zo goed wat een coördinerend minister is. (...) Ik heb dus een wat bredere opvatting over de zaak gehad dan strikt noodzakelijkerwijze uitsluitend de minister van Verkeer en Waterstaat hoefde te hebben, maar echt coördinerend was het niet.*[11]

De Commissie is van mening, mede gelet op wat de woordvoerders hierover hebben opgemerkt, dat in de praktijk de minister van V&W gezien is als eerst aangesproken minister. Hier zijn overigens geen afspraken over gemaakt. De Commissie vindt het onbegrijpelijk dat, gezien de signalen uit de samenleving, het onderwerp nooit inhoudelijk in de ministerraad aan de orde is geweest. Het feit dat de minister-president zijn positie als voorzitter van de ministerraad op dit onderwerp op geen enkel moment heeft ingevuld vindt de Commissie niet in overeenstemming met zijn functie.

[6] Openbaar verhoor van mevrouw J.R.H. Maij-Weggen, 11 maart 1999 (verhoor 83).
[7] Openbaar verhoor van de heer R.F.M. Lubbers, 11 maart 1999 (verhoor 85).
[8] Openbaar verhoor van de heer W. Kok, 11 maart 1999 (verhoor 86).
[9] Openbaar verhoor van mevrouw W. Sorgdrager, 12 maart 1999 (verhoor 87).
[10] Openbaar verhoor van mevrouw E. Borst, 12 maart 1999 (verhoor 88).
[11] Openbaar verhoor van mevrouw A. Jorritsma-Lebbink, 12 maart 1999 (verhoor 89).

Verantwoordelijkheid

Tijdens de verhoren komt het vaak voor dat een betrokkene de Commissie laat weten dat een onderwerp of een vraag niet onder zijn of haar verantwoordelijkheid valt. Het lijkt daardoor alsof niemand er iets aan kan doen dat de Tweede Kamer op een aantal punten onjuist en onvolledig wordt geïnformeerd (bijvoorbeeld over lading, gezondheid, witte pakken, uranium). De Commissie ziet een gebrek aan coördinatie. Dit is een ongewenste situatie. Bovendien constateert de Commissie dat een bewindspersoon te allen tijde verantwoordelijk is voor alle activiteiten die op het betreffende departement worden verricht. Verder is het de verantwoordelijkheid van een bewindspersoon om te zorgen dat signalen uit de samenleving op een goede wijze worden opgepakt. De Commissie constateert dat de regering niet in haar overwegingen betrekt dat een ramp van deze omvang aanleiding is tot speculaties die weer kunnen leiden tot (ongefundeerde) onrust in de samenleving.

7.4.5 Conclusies

In paragraaf 7.4 is per organisatie aangegeven wat de kanttekeningen zijn die de Commissie maakt naar aanleiding van de afwikkeling van de vliegramp. Dit zijn op zich reeds conclusies; die worden verder niet samengevat. De Commissie ziet als belangrijkste punten die op diverse plaatsen in deze paragraaf terugkomen:

- het overheidsoptreden is op diverse momenten te gefragmenteerd[12] (zie ook par. 7.2)
- er is vanuit de verschillende overheidsdiensten te weinig gevoel voor signalen uit de samenleving
- bij een onverwachte gebeurtenis zoals deze ramp is de overheid bij de afwikkeling te weinig flexibel om daarop goed te reageren. Er is sprake van een reactieve opstelling.
- communicatie met zowel andere organisaties als betrokkenen in de samenleving is onvoldoende.

7.5 De Tweede Kamer

7.5.1 Informatievoorziening aan de Tweede Kamer

De informatievoorziening over de vliegramp aan de Tweede Kamer verloopt vaak niet goed. Beantwoording van vragen is in een aantal gevallen niet, of slechts in beperkte mate, afgestemd met de betreffende ministeries. Inhoudelijk gezien komen de antwoorden niet altijd overeen met de vragen die worden gesteld. Herhaaldelijk komt het voor dat geantwoord wordt naar de letter en niet naar de geest van de vraag. De Commissie komt tevens tot de conclusie dat een aantal vragen letterlijk onzorgvuldig beantwoord worden.
Bij toezeggingen aan de Tweede Kamer, bijvoorbeeld gedaan in een algemeen overleg, geldt eenzelfde gegeven. Toezeggingen worden niet altijd nagekomen of worden bij de uitwerking op een manier geïnterpreteerd die niet overeenkomt met hetgeen is besproken in de kamerbehandeling.

In de hoofdstukken 3, 4 en 5 is ten aanzien van verschillende onderwerpen de informatievoorziening aan de Tweede Kamer uitgebreid aan de orde geweest. Het betreft:

- Informatie over verarmd uranium (hoofdstuk 3, par. 3.20.4)
- Informatie over witte pakken (hoofdstuk 3, par. 3.9.5)
- Informatie over de lading (hoofdstuk 4, par. 4.5)
- Informatie over gezondheid (hoofdstuk 5, par. 5.6.2 en 5.7)

[12] Het Commissielid Van den Doel is van mening dat de vragen over de Bijlmerramp zich veelal ad hoc aandienden en zeer verschillend van aard waren. Daardoor was in vele gevallen een integrale aanpak niet mogelijk.

Analyse

De Commissie vindt het aantal momenten waarop sprake is geweest van onduidelijke, onvolledige, ontijdige of onjuiste informatie te groot. Wel moet worden opgemerkt dat het niet in alle gevallen cruciale onderwerpen of essentiële punten betreft. Echter, wanneer het betrekking heeft op onderwerpen die direct gevolgen hebben voor het welzijn van burgers, kan hier niet zomaar aan voorbij worden gegaan. De Commissie ziet tevens dat, door het grote aantal momenten waarop sprake is van inadequate informatie, het voor de Tweede Kamer niet altijd mogelijk is geweest de controlerende taak goed uit te voeren.

7.5.2 Rol van de Tweede Kamer

Parlementair proces

De Tweede Kamer vervult bij de ramp de rol van ogen en oren van de samenleving. Er worden door burgers rechtstreeks of door de media vragen aan de orde gesteld, en signalen worden opgemerkt door de woordvoerders. Er is grote aandacht van de samenleving voor het onderwerp.

> *De heer* **Keur**: *Je kon eigenlijk geen krant openslaan of een televisie bekijken of er werd wel iets gezegd over de getankte brandstof, het gewicht van de kist, het gevlogen rondje, het scheef hangen van de motoren.*[13]

Dergelijke signalen zijn vaak korte tijd later terug te vinden in het parlementaire proces. De Tweede Kamer opereert daarmee voor een deel reactief op signalen uit de samenleving. De agenda wordt mede bepaald door berichtgeving:

> *Mevrouw* **Van 't Riet**: *Met name Nova was zeer actief in het nazoeken van de lading en de vrachtbrieven en gaf signalen dat het niet zou kloppen. Wij hebben naar aanleiding daarvan vragen gesteld.*[14]

De Commissie ziet een patroon van steeds reageren op berichten uit de samenleving in het algemeen, en in de media in het bijzonder. Het is uiteraard goed wanneer de Tweede Kamer hoort wat er in de samenleving speelt, maar het is niet goed dat het onderwerp weer snel van de agenda verdwijnt zodra de maatschappelijke aandacht is verminderd. De samenleving moet erop kunnen vertrouwen dat de Tweede Kamer het onderwerp vervolgens bevredigend afhandelt.

De woordvoerders gaan ook zelf op onderzoek uit. Elk kamerlid doet dat op zijn eigen manier.

> *De heer* **Keur**: *Ik wilde graag weten of de geruchten waar waren als zou het vliegtuig veel te zwaar zijn geweest en dat daardoor het ongeluk zou zijn veroorzaakt. Daar heb ik onderzoek naar gedaan door de papieren door te spitten. Daar ik zelf niet alle kennis in huis had over het berekenen en bekijken van vrachtpapieren van een Boeing 747 heb ik daar mensen bij gehaald.*[13]

In de periode 1992 tot 1995 komt de ramp uitsluitend via schriftelijke vragen aan de orde. Vanaf 1995 staat het onderwerp met regelmaat op de agenda van de Tweede Kamer. Via schriftelijke vragen en diverse vormen van overleg met leden van de regering probeert de Tweede Kamer de informatie te achterhalen die noodzakelijk wordt geacht. De woordvoerders beperken zich echter niet tot overleg met leden van de regering.

[13] Openbaar verhoor van de heer W.P. Keur, 10 maart 1999 (verhoor 77).
[14] Openbaar verhoor van mevrouw N.G. van 't Riet, 10 maart 1999 (verhoor 76).

De heer **Van Gijzel**: *De Kamer overwoog om dit (de ladingpapieren, red.) eens door te nemen met de Raad voor de luchtvaart. Dat gesprek leidde ertoe dat de raad zei dat hij niet geïnteresseerd was in de ladingsdocumenten, omdat die geen enkele relatie met de oorzaak van de ramp hadden. De andere gesprekken, die met de ECD en met het OM, verliepen buitengewoon lastig.*[3]

Dergelijk overleg met ambtelijke diensten, buiten de ministers om, verloopt stroef. Er lijkt sprake te zijn van weerstand om informatie prijs te geven. De Commissie vindt dit betreurenswaardig want informatief overleg met ambtelijke diensten kan zeer verhelderend zijn om verschillende redenen.

Opvallend is dat de woordvoerders ieder voor zich met de ramp bezig zijn maar dat het niet leidt tot een gezamenlijke aanpak. Hiermee wordt niet bedoeld dat er geen samenwerking zou zijn. Op onderdelen en deelvragen worden bijvoorbeeld wel gezamenlijk kamervragen gesteld. Tussen een aantal woordvoerders bestaat echter een zodanig verschil van inzicht over deze ramp dat het leidt tot een grimmige werkverhouding. De heer Keur daarover in het openbaar verhoor:

De heer **Keur**: *Ik moet zeggen: ik heb wel eens betere gesprekken gehad met collega's over politieke problemen binnen de Tweede Kamer. Dit liep niet erg vlotjes.*[13]

Het onderwerp vliegramp Bijlmermeer wordt sterk gekoppeld aan het Kamerlid Van Gijzel en geïdentificeerd met de persoon.

Mevrouw **Van 't Riet**: *Het klopt dat het een beetje het imago kreeg van het Van Gijzel-dossier (...)*[14]

De heer Van Gijzel hierover:

De heer **Van Gijzel**: *Maar in de periode van 1992 tot 1996, een periode waarin je voor Ludlum wordt versleten en waarin je nog steeds «mannen in witte pakken» najaagt, bestond voor die verbreding niet zo veel draagvlak. U moet begrijpen dat dit de context was waarbinnen dit verhaal zich afspeelde. Met collega's in de Kamer die tegen mij zeggen «hee, Bijlmerboy, stel je weer eens vragen?», is er niet echt sprake van een sfeer die ruimte biedt voor verbreding.*[3]

De Commissie ziet een patroon waarbij geen eensgezindheid is over de wijze waarop dit onderwerp geagendeerd moet worden. De slechte sfeer tussen een aantal woordvoerders is debet aan het feit dat de Tweede Kamer het onderwerp niet bevredigend aanpakt. Dit loopt door tot en met de besluitvorming over het instellen van deze Commissie. Het gevolg is een ad hoc aanpak in de Tweede Kamer.

Agenderen van de vliegramp

De woordvoerders constateren dat de Tweede Kamer er niet in is geslaagd zelf de vliegramp op een bevredigende wijze te behandelen.

De heer **Keur**: *Het had misschien ook te maken met het feit dat de commissie van Verkeer en Waterstaat zich zo indringend met die materie bezig hield en zo indringend met zichzelf bezig was om eruit te komen, dat andere ministeries een beetje – laat ik het maar wat zwart wit zeggen – buiten schot zijn gebleven. Men was echt op zoek naar de waarheid via de minister van Verkeer en Waterstaat. Die werd natuurlijk zwaar onder vuur gelegd. Daar heeft men dus geprobeerd te zoeken naar de waarheid van het hele gebeuren en misschien wel te weinig bij andere ministeries. Als ik daar achteraf op terug kijk, zal ik dat niet ontkennen.*[13]

Het initiatief wordt door de woordvoerders dus sterk gelegd bij de minister van V&W. Allerlei vragen die een relatie hebben met de vliegramp worden aan haar gesteld. De heer Van Gijzel vindt dat een deel van de oorzaak bij de minister van V&W zelf ligt:

> *De heer* **Van Gijzel**: *Ik geloof dat ik publiekelijk in een Kamerdebat in 1997 zelfs tegen de minister heb gezegd dat zij te veel naar zich toe trok en dat zij teveel naar de Raad voor de luchtvaart en de RLD toeschoof.*[3]

Mevrouw Van 't Riet ziet de minister van V&W ondubbelzinnig als de coördinerend bewindspersoon:

> *Mevrouw* **Van 't Riet**: *De minister van Verkeer en Waterstaat was natuurlijk ook coördinerend minister wat deze ramp aanging.*[14]

De woordvoerders zien de minister van V&W dus als de centrale bewindspersoon in dit dossier. Aan haar zijn vragen gesteld die verder gaan dan de bevoegdheden van dit ministerie. Ook zaken die te maken hebben met de minister van Justitie en de minister van VWS komen in de vaste kamercommissie van Verkeer en Waterstaat aan de orde. De heer Rosenmöller hierover:

> *De heer* **Rosenmöller**: *Wat de organisatie van de Kamer betreft, weten wij hoe lastig het is om commissieoverstijgend te opereren. Dat is niet gebeurd.*[15]

Hij ziet daarmee dat de werkwijze in de Tweede Kamer, van commissies die gekoppeld zijn aan één ministerie, tot gevolg heeft dat de minister van V&W het centrale aanspreekpunt is. Wat de heer Rosenmöller betreft zou dat anders moeten.

> *De heer* **Van den Doel**: *Zou dat een les moeten zijn die de Kamer zeker hier zou moeten trekken?*
> *De heer* **Rosenmöller**: *Ja. Ik denk dat wij daar inderdaad aanmerkelijk soepeler mee zouden moeten omgaan. Wat mij betreft was het veel beter geweest, zoals ik in een eerder stadium ten overstaan van uw commissie heb gezegd, als er in de sfeer van een begeleidingscommissie vanuit de Kamer vroegtijdig, direct vanaf 1992, bijvoorbeeld via het onderzoek dat de Raad voor de Luchtvaart heeft verricht, door de Kamer zelf een bepaalde mate van afstandelijke toetsing had plaatsgevonden. Dat laat volstrekt onverlet de uiteindelijke parlementaire controle op het standpunt dat de regering moet gaan innemen en dat in 1995 is gekomen.*[15]

Woordvoerders zijn zelf mede debet aan het feit dat de verantwoordelijkheden binnen het kabinet onhelder zijn door de minister van V&W als coördinerend minister te zien, zonder daarover afspraken te maken met het kabinet. Tevens is er geen sprake van een consistente lijn: wanneer de minister van V&W coördinerend zou zijn, waarom worden dan vragen gesteld aan de ministers van VWS en VROM?
Verder worden woordvoerders van andere vaste kamercommissies beperkt betrokken. De vliegramp blijft voor een belangrijk deel binnen de vaste kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat.

Oordeel van de Tweede Kamer over informatie de regering

De woordvoerders beschikken allen over dezelfde informatie van de regering. Toch is de beoordeling van de informatie door de Kamerleden sterk verschillend. Dit kan niet duidelijker worden geïllustreerd dan door de mening van respectievelijk de heer Keur en de heer Van Gijzel onder elkaar te zetten:

[15] Openbaar verhoor van de heer P. Rosenmöller, 10 maart 1999 (verhoor 78).

Mevrouw **Oedayraj Singh Varma**: *Heeft u in de periode dat u woordvoerder was voldoende en juiste informatie gekregen? Was u tevreden met de informatie die u kreeg? Vond u die voldoende?*
De heer **Keur**: *Op basis van de feiten die ik zelf had onderzocht, vond ik die correct en volledig.*

De **voorzitter**: *De Kamer heeft onvoldoende informatie ontvangen.*
De heer **Van Gijzel**: *De Kamer heeft onvoldoende informatie ontvangen, die ook niet altijd juist bleek te zijn.*[3]

Er is in de Tweede Kamer geen overeenstemming over de waardering van de inspanningen van de regering om volledige en juiste informatie te verschaffen.

De heer **Keur**: *Als ik daarop terugkijk, kan de enige reden geweest zijn dat ik vond, en eigenlijk nog vind, dat er een hoop suggestieve berichtgeving was over een aantal punten die wij al meerdere keren hadden doorgesproken.*[13]

Mevrouw Van 't Riet, over de vraag waarom de antwoorden van de minister van V&W niet bevredigend waren:

Mevrouw **Van 't Riet**: Niet bevredigend vanwege de inhoud, omdat er zoveel vragen onbeantwoord bleven. En niet bevredigend omdat de toon was: dit is het. Terwijl wij niet het gevoel hadden, dat dit het kon zijn.[14]

De heer Rosenmöller heeft het idee dat de insteek van de regering feitelijk is: het zo snel mogelijk sluiten van het dossier van de vliegramp:

De heer **Rosenmöller**: *Ik heb het proces van 4 oktober 1992 tot het moment van 26 april 1995 gekwalificeerd in die zin dat ik het idee kreeg dat er «zo snel mogelijk een deksel op de pot moest».*[15]

Er ontstaat irritatie bij de woordvoerders over de informatievoorziening door de regering.

Mevrouw **Van Rooy**: *Wij hebben overleg na overleg gehad. Vaak hebben wij geconcludeerd dat wij wellicht iets meer wisten maar nog onvoldoende om alle vragen te kunnen beantwoorden. Dat geeft informatie verdwenen. Met name de grote onduidelijkheid die ontstaat over de ladingpapieren, vindt een oorzaak in het functioneren op de avond van de ramp en de dagen daarna. aan dat het toch nog onbevredigend was.*[16]

Bij meerdere Tweede Kamerleden ontstaat irritatie over de wijze waarop de regering omgaat met de voortdurende stroom vragen van de Tweede Kamer. De irritatie is bijzonder groot wanneer de minister van V&W ladingpapieren aanbiedt aan de Tweede Kamer.[17]

De heer **Rosenmöller**: *Je bent op zoek naar de inhoud van de lading, de vracht. Verder zijn die vrachtbrieven vergezeld gegaan van een begeleidende brief van de minister. Dat was op 28 augustus 1996. De minister trekt in die brief de conclusie dat de vrachtbrieven sporen met het cargomanifest. Zij zegt vervolgens: Wat ons betreft is er dus geen reden voor verdere actie. Ik heb dat op dat moment ook voor waar gehouden. Ik kom daarmee op een voor mij buitengewoon relevant punt. Op het moment dat wij feitelijke informatie krijgen van het kabinet, hoort deze volledig en juist te zijn. Dat raakt de vertrouwensregel tussen Kamer en kabinet. Als die informatie niet volledig en juist is, kunnen wij de hoofdtaak van de politieke controle op het kabinet niet meer uitvoeren en verworden wij van een politiek controleorgaan tot een detectivebureau en dat zijn wij niet.*[15]

Een aantal woordvoerders heeft sterk het idee dat de regering weinig zelf onderneemt en alleen reageert op vragen die door de Kamerleden worden opgeworpen. De heren Van Gijzel en Rosenmöller:

[16] Openbaar verhoor van mevrouw Y.M.C.Y. van Rooy, 10 maart 1999 (verhoor 75).
[17] TK 1995–1996, 22 861, nr. 15.

De heer **Van Gijzel**: *Ik ben zelf bij het bureau Vooronderzoek geweest om te kijken welke documenten er lagen. Toen ik tot de conclusie kwam, dat die volstrekt incompleet waren, heb ik de minister in een brief van 22 maart 1996 op de hoogte gesteld, met het verzoek mij alsnog opheldering te geven.*[3]

De heer **Rosenmöller**: *(...) we moesten daar als Kamer, al dan niet op het spoor gezet door de media, voortdurend trekken.*[15]

Door verschillende woordvoerders is doorlopend getracht informatie ten behoeve van de vliegramp boven tafel te krijgen. Het weinig gestructureerde karakter waarmee dat gebeurt, is mede debet aan een verbrokkelde behandeling door het kabinet. Juist doordat de Tweede Kamer in sterke mate heeft bepaald of het kabinet met vragen over de ramp aan de slag ging, heeft de Tweede Kamer de mogelijkheid gehad sturing aan de structurering te geven. Deze kans is niet gegrepen.

7.5.3 Conclusies

Met betrekking tot informatie van het kabinet aan de Tweede Kamer

- De Commissie vindt het aantal momenten waarop vanuit het kabinet naar de Tweede Kamer sprake is van onduidelijke, onvolledige, ontijdige of onjuiste informatie, te groot.
- In een aantal gevallen betreft het cruciale punten die onrust en bezorgdheid in de samenleving veroorzaken.
- In een aantal gevallen heeft het directe betrekking op de gezondheid van betrokkenen.
- De Tweede Kamer heeft haar controlerende taak, door het grote aantal momenten waarop sprake is van inadequate informatie, niet altijd goed kunnen doen.

Met betrekking tot de rol van de Tweede Kamer

- De Commissie ziet dat de agendering van de vliegramp zeer sterk wordt bepaald door berichtgeving in de media en door contacten met betrokkenen. Hierdoor is geen structuur in de aanpak van de Tweede Kamer.
- De woordvoerders hebben zich intensief ingespannen om voldoende informatie te verkrijgen.
- Verschil van mening over inhoudelijke zaken is normaal in de Tweede Kamer en verbonden met politiek. Naar het oordeel van de Commissie zou dit echter niet mogen leiden tot de situatie dat een onderwerp niet goed wordt behandeld, zoals bij de vliegramp het geval is.
- De Commissie is verder van oordeel dat de haperende agendering van de vliegramp voor een deel te wijten is aan de werkwijze van de Tweede Kamer. Dit komt omdat het onderwerp «blijft hangen» in de vaste commissie van Verkeer en Waterstaat en het niet gebruikelijk is passende werkvormen hiervoor te initiëren. Tevens is te weinig samengewerkt tussen vaste kamercommissies.
- Het feit dat er onduidelijkheid is over de coördinatie in het kabinet ligt deels aan de Tweede Kamer, omdat woordvoerders niet consistent zijn in het betrekken van bewindslieden bij dit onderwerp.

7.6 (Voormalig) bewindslieden tijdens de parlementaire enquête

7.6.1 Informatie in openbare verhoren

Los van het werk van deze Commissie is het openbaar verhoor bij een parlementaire enquête bij uitstek het moment waarop de samenleving kan

horen hoe het feitelijk verloop van diverse aspecten is geweest. Voor het parlement is een parlementaire enquête het ultieme middel om controle uit te voeren. Het openbaar verhoor onder ede is het meest krachtige instrument om de waarheid boven tafel te krijgen. Verwacht mag worden dat iemand die gehoord wordt zich zal inspannen een compleet en volledig beeld te geven van hetgeen heeft plaatsgevonden. Die inzet mag van een ieder worden verwacht, maar zeker van (voormalig) politici. De reden is dat deze mensen als (voormalig) bestuurder een publieke functie vervullen en in de schijnwerpers staan. Daarom mag extra zorgvuldigheid en compleetheid verwacht worden bij een openbaar verhoor onder ede.

In de onderstaande tabel is aangegeven wat door (voormalig) bewindslieden is gezegd tijdens het openbaar verhoor en hoe de feitelijke gang van zaken is geweest.

oud-minister van VROM, de heer H. Alders

Openbaar verhoor[18]	Onderzoek Commissie
Over het wijzen op verantwoordelijkheden van derden door VROM: «Dus er komt een melding binnen bij de inspectie. De inspectie heeft dan te maken met degene die het in zijn bezit heeft en geeft instructies aan degene die het in zijn bezit heeft, in dit geval dus aan de heer Geleyns van de KLM die ook als deskundige te boek gaat, en zegt dan: u moet het op de volgende manier doen. *In die zin heeft de inspectie uitvoering gegeven aan haar wettelijke taak.*»	De heer Alders gaat hier voorbij aan het feit dat de KLM geen enkele verantwoordelijkheid draagt voor wat er gebeurt op de rampplek in de Bijlmermeer, de plaats waar het uranium als eerste is terecht gekomen.
De invulling van de wettelijke taken van VROM: «Opnieuw: het ministerie heeft dus degenen die het voorhanden hadden en die dus verantwoordelijk waren erop gewezen dat zij de plicht hadden om die werkzaamheden uit te voeren. *En in die zin is die functie dus uitgeoefend.*»	Dit is een enge interpretatie van de verantwoordelijkheden van de minister van VROM. Uit het onderzoek van de Commissie blijkt dat er door het ministerie van VROM nooit actief opdracht gegeven is te zoeken naar het verarmd uranium. Door het ministerie van VROM zelf is ook nooit gezocht.
Over het opdracht geven om te zoeken naar het verarmd uranium: *«Men heeft dus opdracht gegeven om op zoek te gaan.* Toen op een bepaald moment bleek dat het niet meer terug te vinden was, heeft men daaraan een conclusie verbonden.»	Uit feitenonderzoek van de Commissie blijkt dat een dergelijke opdracht in 1992 één maal telefonisch is gegeven en alleen aan de KLM. De opdracht om te gaan zoeken is nooit formeel gegeven, ook niet in de jaren na 1992.

minister van VWS, mevrouw E. Borst-Eilers

Openbaar Verhoor[19]	Onderzoek Commissie
Minister Borst over de start van het AMC-onderzoek 1 mei 1998: «(...) in het voorjaar van 1998 zei mevrouw Jorritsma tegen mij: reken er maar niet op dat die nog nieuwe gegevens over de lading zelf naar buiten zal kunnen brengen. *Ik dacht toen: nu, dan hoeven wij er ook niet meer op te wachten, dan gaan wij gewoon maar eens beginnen.*»	Op 30 maart 1998 schrijft de minister van VWS in de kantlijn van een nota van de directeur-generaal gezondheidsbeleid: «en ik zou toch wachten op uitslag V&W inzake de lading?» De Tweede Kamer dwingt in een motie drie dagen later, op 2 april 1998, de start van het AMC-onderzoek af. Hier wekt mevrouw Borst de suggestie dat ze zelf heeft besloten tot de start van het AMC-onderzoek. Maar de directe aanleiding is een motie van de Tweede Kamer. Minister Borst zat toen nog te wachten op V&W.
Minister Borst over ontwikkeling behandel-aanbod in 1999: *«Ik heb initiatieven genomen om een protocol te laten opstellen, zo snel mogelijk.* Als u doelt op het lichamelijk onderzoek dat ik in januari toegezegd heb, dan zeg ik dat ik mijn inspecteur onmiddellijk de opdracht heb gegeven, zich met de gemeente Amsterdam te verstaan en ervoor te zorgen dat er zo snel mogelijk geregeld wordt dat al deze mensen onderzocht worden.»	Uit onderzoek van de Commissie blijkt dat het gemeentebestuur van Amsterdam de initiatiefnemer is voor het opstellen van een protocol. De Hoofdinspecteur voor de Gezondheidszorg was in de eerste fase slechts betrokken als waarnemer bij de ontwikkeling van het protocol KLM arbo services. Eind februari/begin maart geeft de minister te kennen aan het gemeentebestuur van Amsterdam hierbij aan te willen sluiten. De minister wekt de suggestie dat zij initiatieven heeft genomen om te komen tot een adviesprotocol. De minister sluit echter gewoon aan bij al lopende acties van het gemeentebestuur van Amsterdam.

[18] Openbaar verhoor van de heer J.G.M. Alders, 11 maart 1999 (verhoor 84).
[19] Openbaar verhoor van mevrouw E. Borst-Eilers, 12 maart 1999 (verhoor 88).

minister-president, de heer W. Kok

Openbaar verhoor[8]	Onderzoek Commissie
Minister-president Kok over contacten met kamerleden en fractievoorzitters over het Bijlmerdossier: «(...) en ik moet u zeggen dat ook in mijn periode als minister-president *mij nimmer op het niveau van fractievoorzitters, formeel of informeel, is meegedeeld dat er zo langzamerhand sprake is van een onhoudbare situatie* of dat men het gevoel heeft van het kastje naar de muur te worden gestuurd, dat men nooit het gevoel krijgt eindelijk eens volledig geïnformeerd te worden. De algemene beschouwingen en andere algemene politieke gedachtewisselingen zijn *nooit benut om aan te geven dat een departementsoverstijgende aanpak en beantwoording nodig was*». «(...) De tweede is *dat de vraag vanuit de Kamer wat het kabinet er vanuit zijn gezamenlijke verantwoordelijkheid aan dacht te gaan doen, achterwege is gebleven.* Beide opmerkingen laten echter onverlet dat er, terugkijkend op de achterliggende periode, veel reden voor zorg is, ook bij mij.»	Naar aanleiding van het verhoor van minister-president Kok heeft de Commissie navraag gedaan bij de zes (oud-) fractievoorzitters van de betrokken regeringspartijen. Allemaal hebben ze gereageerd. Drie van hen schreven de Commissie dat ze met de minister-president hebben gesproken over de voortgang op het Bijlmerdossier: Brief oud-fractievoorzitter PvdA, de heer J.Wallage: «Ik heb hem inderdaad nooit gevraagd tot een departementsoverstijgende aanpak te komen. Dat laat onverlet dat wij in de verschillende gremia van tijd tot tijd de voortgang, of het gebrek daaraan, van de afwikkeling van de Bijlmerramp hebben besproken.» Brief fractievoorzitter D66, de heer Th. C. de Graaf: «In mijn herinnering heb ik zelf – ik meen begin september 1998 – de vraag gesteld aan de minister-president of het niet tijd werd dat op het hoogste niveau de regering van Israël onder druk moest worden gezet om maximaal mee te werken aan het verschaffen van informatie.» Brief oud-fractievoorzitter D66, de heer G.J. Wolffensperger: «Wel is de Bijlmerramp in het overleg tussen minister-president en de fractievoorziters in het zogenaamde «torentje» – alweer: voorzover ik mij kan herinneren – een enkele keer ter sprake gekomen». Alle brieven van de fractievoorzitters zijn opgenomen in de bijlage bij dit rapport.

7.6.2 Beleid tijdens de enquête

De Commissie constateert dat onderdelen van ministeries, maar ook El Al, allerlei nieuwe activiteiten ontplooien op het moment dat de Commissie met haar werkzaamheden begint. Het is uiteraard goed om te constateren dat, ten tijde van de werkzaamheden van de Commissie, de vliegramp zeer serieus wordt genomen door betrokken organisaties. De Commissie vraagt zich echter af waarom er een parlementaire enquête nodig is om doortastend optreden te bewerkstelligen. Wanneer alle vragen en onduidelijkheden die de afgelopen zesenhalf jaar aan de orde zijn geweest geen aanleiding waren tot handelend optreden, ziet de Commissie niet waarom gedurende de zes maanden dat de werkzaamheden van de Commissie hebben geduurd, de werkzaamheden geïntensiveerd moeten worden. Bovendien wordt daardoor op onderdelen het werk van de Commissie bemoeilijkt.

HOOFDSTUK 8 EINDCONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

In de voorgaande hoofdstukken, 2 tot en met 7, is een groot aantal conclusies getrokken.
In dit hoofdstuk zijn de eindconclusies van de Commissie opgenomen. Deze bevatten een finale afweging op basis van eerder getrokken conclusies in de hoofdstukken.

8.1 Eindconclusies

Toedracht

1. De Commissie concludeert op basis van feitenonderzoek dat het rapport van de Raad voor de Luchtvaart inzake de toedracht van het ongeval onvolledig en oppervlakkig is daar waar het gaat om de controle op de inspectie van de motorophanging van de AXG.

2. De route van de vlucht is in het rapport van de Raad voor de Luchtvaart niet exact weergegeven.

3. De Commissie concludeert op basis van feitenonderzoek dat nader strafrechtelijk onderzoek naar vermiste elementen, inclusief de CVR, van de AXG had moeten en kunnen plaatsvinden in de eerste maanden na de ramp.

Rampenbestrijding en berging

4. De rampenbestrijding en identificatie van slachtoffers is, gegeven de omstandigheden, adequaat verlopen.

5. De berging van elementen van het vliegtuigwrak is onzorgvuldig verlopen.

6. Er had aangifte gedaan moeten worden van de verdwijning van de verminste elementen.

7. Het onderzoek van de Rijksrecherche naar de mannen in de witte pakken is onzorgvuldig uitgevoerd.

8. De maatschappelijke reactie op de aanwezigheid van het verarmd uranium is onderschat. De risico's van verspreiding van verarmd uranium zijn onvoldoende herkend.

9. De opperbevelhebber bij rampenbestrijding, zijnde de burgemeester van Amsterdam, en zijn adviseurs hebben zich bij de rampenbestrijding onvoldoende afgevraagd of er, naast de gemelde gevaarlijke stoffen in het vliegtuig, zich andere gevaren voor de betrokkenen konden voordoen.

Lading

10. De Commissie concludeert op basis van haar feitenonderzoek dat de ladingpapieren van vlucht LY 1862 compleet zijn en heeft geen aanwijzingen dat fraude heeft plaatsgevonden. De Commissie doet geen uitspraken over de fysieke lading, daar deze vrijwel geheel is verbrand.

11. De Commissie constateert dat de Rijkspolitie op Schiphol op de avond van de ramp slecht georganiseerd is. Hierdoor is het inzicht in de vrachtdocumentatie belemmerd.

12. De Commissie constateert dat de inspanningen van de regering om alle vrachtdocumentatie te krijgen tot onvoldoende resultaten heeft geleid. De maatschappelijke onrust had ertoe moeten leiden dat in een eerder stadium andere wegen werden bewandeld.

Gezondheid

13. Er bestaat een directe relatie tussen gezondheidsklachten en de ramp in de Bijlmermeer.

14. Traagheid en onderschatting bij lokale en landelijke overheden in combinatie met te weinig uitgaan van klachten en teveel van mogelijke oorzaken heeft uiteindelijk de gezondheidsklachten in aantal en aard doen toenemen.

15. De Inspectie voor de Gezondheidszorg heeft ten aanzien van het initiëren van individueel lichamelijk onderzoek en voor wat betreft auto-immuunziekten, met onvoldoende gevoel voor maatschappelijke en medische verantwoordelijkheid haar taak uitgeoefend.

Overheid

16. De regering heeft onvoldoende aandacht gegeven aan al dan niet op waarheid berustende maatschappelijke onrust.

17. Het aantal malen dat de Tweede Kamer onduidelijk, onvolledig, ontijdig of onjuist is geïnformeerd, is naar de mening van de Commissie te groot, juist ook gezien de langdurige nasleep van de ramp.

18. De Commissie is buitengewoon verontrust over het door ambtenaren niet doorgeven van maatschappelijk gezien cruciale informatie aan bestuurlijk verantwoordelijken en zet vraagtekens bij de bestuurlijke aansturing.

19. De Commissie is verontrust over het feit dat de aanpak van maatschappelijke vraagstukken door de departementale en parlementaire werkwijze niet leidt tot gecoördineerd optreden.

8.2 Aanbevelingen: lessen voor de toekomst

Luchtvaart en ongevallenonderzoek

1. De Commissie beveelt aan dat de Raad voor de Transportveiligheid (RvTV) een draaiboek opstelt ten behoeve van het onderzoeken van grote luchtvaartongevallen. Uit het onderzoek van de Commissie blijkt dat ongevallen weliswaar altijd bijzondere kenmerken hebben, maar dat tevens sprake is van diverse stappen in het ongevallenonderzoek die elke keer terugkomen. In het draaiboek zouden werkzaamheden, coördinatie, taken en bevoegdheden van onderzoekers alsmede uitvoering en fasering van het onderzoek eenduidig beschreven moeten worden.

2. Het onderzoek van een groot ongeval zou verder moeten reiken dan uitsluitend het vaststellen van de oorzaak. Aandacht voor effecten op de omgeving ten gevolge van het ongeval en ook mogelijke maatschappelijke effecten zouden inherent deel moeten uitmaken van het onderzoek. Hiervoor dient een aanvullende regeling te worden getroffen.

3. Nederland lijkt te klein om een onderzoek naar een grootschalig vliegtuigongeval voldoende grondig en tevens onafhankelijk uit te voeren. Nederland zou ontwikkelingen moeten stimuleren om ongevallenonderzoek in een Europees kader (EU) te plaatsen. Gestreefd zou kunnen worden naar een Europees equivalent van de Amerikaanse National Transport Safety Board.

4. De Commissie vindt dat bij de beschouwing van externe veiligheid, het aanbeveling verdient om noodsituaties in beschouwing te nemen. Verdere mogelijkheden voor concrete invulling van de zogenaamde aanbeveling 10 van de Raad voor de Luchtvaart met betrekking tot externe veiligheid dienen onderzocht te worden. Hierbij kan met name overwogen worden op radarschermen van verkeersleiders, in geval van noodsituaties, snel de omliggende bebouwing zichtbaar te maken.

Rampenbestrijding en berging

5. Bij rampenbestrijding zijn zowel lokaties als situaties van belang. De Commissie beveelt aan dat niet alleen rampenbestrijdingsplannen maar ook rampenplannen vaker worden gebaseerd op beleid-scenario's, waarin voor verschillende rampsituaties wordt uitgewerkt welke consequenties in het verzorgingsgebied van een gemeente kunnen optreden en welke prestaties derhalve van hulpverleners moeten worden verwacht.

6. Het toezicht op het beoefenen van rampenplannen, met name op beleidsniveau, dient te worden geïntensiveerd. Over deze controle moet worden gerapporteerd aan de Commissaris van de Koningin.

7. De Commissie beveelt aan dat wettelijk wordt geregeld dat gegevens die betrekking hebben op handelingen en beslissingen van organisaties en personen tijdens en na rampsituaties bewaard blijven voor een periode van tenminste 10 jaar. Daarbij gaat het zowel om gegevens die schriftelijk zijn vastgelegd als om gegevens op beeld- en geluidsdragers. Dit kan de afhandeling van een ramp, onderzoek naar een ramp en het afleggen van verantwoording over de bestrijding van een ramp sterk vereenvoudigen.

8. De Commissie beveelt aan dat door de Nederlandse regering in internationaal verband wordt aangedrongen op een betere informatievoorziening richting rampenbestrijders over vervoer van gevaarlijke stoffen door de lucht.

9. De Commissie vindt het noodzakelijk dat tijdens en na rampen sprake is van een open, eerlijke en tijdige voorlichting. Hoe futiel een kwestie voor gezagsdragers ook mag lijken, indien een verhaal blijft opkomen, toont het negeren ervan slechts een gebrek aan maatschappelijk invoelingsvermogen. Dit aspect dient extra aandacht te krijgen bij de uitvoering van taken binnen overheidsorganisaties.

10. Een ramp eindigt niet wanneer de rampverklaring wordt ingetrokken. De Commissie beveelt aan dat wettelijk wordt geregeld dat rampenplannen een paragraaf bevatten waarin de afhandeling van een ramp wordt geregeld en gecoördineerd. Hierbij dient aandacht te zijn voor nazorg op lange termijn en voor monitoring en evaluatie gedurende een langere periode.

Lading

11. De internationaal gehanteerde definitie van gevaarlijke lading in de luchtvaart is gericht op het mogelijke gevaar voor bemanning, passagiers en de verladers. De Commissie beveelt aan bij de definitie van gevaarlijke lading ook de gevaren ten aanzien van de veiligheid op de grond en de gevolgen voor de volksgezondheid te beschouwen.

12. De Commissie heeft vastgesteld dat de aard van de lading aan de hand van ladingdocumentatie moeilijk traceerbaar is. De lading-documentatie blijkt vaak onzorgvuldig en er bestaat te weinig corrigerend vermogen in de controlesector voor de informatie over de lading. De Commissie beveelt aan om, in internationaal kader, een betere regeling op te zetten voor de beschikbaarheid van alle benodigde ladingpapieren. De reeds bestaande internationale regels tot het elektronisch verzenden van vervoersdocumenten biedt hiertoe een goed aanknopingspunt.

13. De Commissie pleit ervoor dat op de vrachtdocumentatie de juiste gegevens worden vermeld. Dit is van groot belang bij calamiteiten, maar ook voor de controle door de verschillende overheidsinstanties, zoals de douane en de Economische Controledienst. De Commissie beveelt aan dat de overheid meer gebruik maakt van de boete-bepalingen die onderdeel uitmaken van de ICAO-afspraken.

14. Onderzoek van de Commissie geeft aan dat het wettelijk regiem met betrekking tot transitladingen in de luchtvaart risico's met zich meebrengt. De Commissie denkt daarbij aan strijdigheid met het Nederlands buitenlands beleid en risico's voor de veiligheid op de grond. De Commissie beveelt aan de intensiteit van de controle op de inhoud van de transitlading te vergroten. Daarvoor is vereist dat ook lading die onmiddellijk doorgevoerd wordt, steekproefsgewijs, aan controle onderworpen wordt.

Gezondheid

15. De Commissie beveelt aan zo snel mogelijk te starten met een onderzoek onder de bewoners en hulpverleners door een team van specialisten, waarbij uitgebreid gekeken wordt naar alle gezondheids-klachten die de patiënt in relatie brengt met de Bijlmerramp. De Commissie is zich er van bewust dat er nadelen kleven aan deze wijze van onderzoek. De Commissie is echter van mening dat de grote onzekerheid, angst en onrust bij deze groep mensen de laatste jaren op dusdanige wijze zijn gevoed dat objectiveren van klachten door onafhankelijke derden gerechtvaardigd is. Het ministerie van VWS dient dit mede te financieren. Het onderzoek moet uitmonden in een behandeladvies aan patiënten en de behandelend huisarts of specialist. Deze dient betrokken te worden bij de inhoud van het behandeladvies.

16. De Commissie beveelt aan dat het ministerie van VWS en de Inspectie voor de Gezondheidszorg terstond goede voorlichting geven aan bewoners en hulpverleners over de gevolgen die deze ramp kan hebben (gehad) op hun welzijn en gezondheid. Ook de voordelen en nadelen van nader medisch onderzoek dienen uitgebreid te worden toegelicht.

17. De Commissie beveelt aan dat de Hoofdinspectie de behandelend

huisartsen bij een nieuwe ramp voorlicht en bijschoolt over de mogelijke gevolgen van een ramp.

18. De Commissie beveelt aan dat bij rampen, zoals de Bijlmerramp, een epidemiologisch onderzoek wordt gestart.

Functioneren van de overheid

19. Wanneer een rampverklaring wordt ingetrokken en de rol van de minister van Binnenlandse Zaken als coördinerend minister is beëindigd, beveelt de Commissie aan dat het kabinet een coördinerend minister aanwijst voor de duur van de verdere afhandeling van zaken rondom de ramp.

20. Het beeld van de overheid naar buiten wordt mede bepaald door het optreden van overheidsfunctionarissen. Uit het onderzoek van de Commissie is gebleken dat relevante informatie «onder de pet» gehouden wordt. De Commissie beveelt aan dat het project Integriteitsbeleid overheidsbestuur met voortvarendheid wordt uitgevoerd.

Functioneren van de Tweede Kamer

21. In het dossier Bijlmerramp heeft het intern de Tweede Kamer aan een goede coördinatie ontbroken. De Tweede Kamer zou, wanneer een onderwerp dit vereist, eerder gebruik moeten maken van een werkwijze die afwijkt van gebruikelijke indeling in vaste commissies. De Commissie beveelt aan dat de commissie voor de Werkwijze van de Tweede Kamer dit probleem nader bestudeert en met voorstellen komt.

22. De Tweede Kamer moet de mogelijkheid krijgen om met ambtelijke diensten contact te leggen met het oog op het verzamelen van informatie, het verbreden en het verdiepen van de kennis van de leden van de Tweede Kamer.

AANHANGSEL BIJ HET EINDRAPPORT

Theorieën bij de ramp

In het eindrapport van de Commissie is de vliegramp in al haar facetten uitputtend onderzocht. Zij is van mening dat in haar rapport de waarheid rond de Bijlmerramp volledig is beschreven. Gedurende het onderzoek is een groot aantal theorieën over de ramp onder de aandacht gebracht van de Commissie. Zowel in woord als geschrift. Zij heeft 89 theorieën geïnventariseerd. Voor zover het binnen haar onderzoeksopdracht valt, zijn de theorieën onderzocht. De uitkomsten van dit onderzoek zijn terug te vinden in het eindrapport van de Commissie.

Deze bijlage is een beknopte weergave van de theorieën die de Commissie heeft ontvangen. Zij heeft niet de pretentie een volledige lijst te presenteren.

Waarom stort het vliegtuig neer?

Mensen hebben aan de Commissie geschreven dat het vliegtuig is neergestort als gevolg van:

1. Een terroristische actie
2. Een zwerm vogels in de motoren
3. Slecht onderhoud
4. Slechte weersomstandigheden
5. Het breken van de fuse-pins door het vibreren van de motoren
6. De zeer slechte reputatie van het toestel dat is gedoemd te verongelukken.

Is er wellicht iets aan de hand met de motoren?

Veel aandacht is er voor de motoren van het neergestorte toestel. De verklaringen hebben betrekking op:

7. Het te lang doorvliegen zonder motoren
8. Een te hoog aantal manoeuvres na afvallen motoren
9. De veronderstelling dat alleen de kleinste motoren het dichtst bij de vleugels er nog aanzitten
10. De stelling dat het niet mogelijk zou zijn te landen met 2 motoren
11. Het afvallen van de motoren waardoor het hydraulisch systeem kapot gaat
12. De motorophanging is gesaboteerd
13. Motor 4 is zelf afgebroken en is niet meegesleurd door motor 3
14. De motoren zijn afgebroken vanwege een «motor-stall»
15. De motoren breken af omdat er metaaldelen van de vleugel in terechtkomen.

Was er iets anders aan de hand met het vliegtuig?

Er bestaan ook theorieën die betrekking hebben op andere delen van het vliegtuig dan de motoren. Voorbeelden hiervan zijn:

16. De kerosine vult de vleugels en veroorzaakt een ongelijke gewichtsverdeling
17. Als gevolg van kerosine in de motorgondels scheuren de motoren af
18. Het toestel is te oud, niet goed en niet tijdig onderhouden
19. Het toestel vliegt te laag en te langzaam
20. Een paar dagen voor de ramp heeft het vliegtuig nog een aanrijding met een vliegtuigtrap
21. Vanwege een foute verdeling van de lading worden de flaps teveel belast
22. Het vliegtuig is slecht onderhouden

23. Er is lang gesleuteld tijdens de stop op Schiphol
24. El Al chanteert Boeing: als Boeing iets zegt over het slechte onderhoud bij El Al dan zal El Al een Airbus kopen.

Waren de piloten wel voldoende toegerust?

De Commissie heeft een aantal theorieën gehoord over het al dan niet functioneren van de piloten:
25. De bemanning is te oud
26. De bemanning is niet goed opgeleid voor deze situatie
27. De piloot keert terug naar Schiphol in opdracht van de Israëlische veiligheidsdienst
28. De piloot heeft de ernst van de situatie niet goed ingeschat
29. De piloot is express gecrasht in de Bijlmermeer
30. De piloot heeft niet geprobeerd het vliegtuig te stabiliseren
31. De piloten weten wel dat de motoren zijn afgebroken, je kunt dat zien en ook voelen.

De verkeerstoren heeft het toestel verkeerde aanwijzingen gegeven

Een aantal verklaringen heeft betrekking op het functioneren van de verkeerstoren en de luchthaven Schiphol:
32. De verkeerstoren adviseert ten onrechte de Kaagbaan
33. De verkeerstoren schat de ernst van de situatie niet goed in
34. De verkeersleiders weten niet hoe ernstig de situatie is
35. De Buitenveldertbaan wordt vrijgegeven omdat de andere baan niet vrij te maken is vanwege onderbemanning van Schiphol
36. De verkeersleiders zijn in paniek, daarom is zoveel van radiofrequentie gewisseld.

Welke rol speelt de Mossad?

De Commissie heeft veel brieven ontvangen over de rol die de Israëlische geheime dienst zou hebben vervuld:
37. De piloot heeft tijdens rampvlucht contact gehad met de Israëlische veiligheidsdienst want na de mayday call is er even geen conversatie met de verkeerstoren
38. Er is contact geweest met Israël want dat geeft de flight data recorder aan
39. Er is contact geweest met Israël, niet door de piloot maar door de vierde passagier
40. De passagier is in dienst van de Mossad en heeft eigen (satelliet)-verbindingsapparatuur
41. De Mossad heeft opdracht gegeven terug te keren naar Schiphol, vandaar dat de gezagvoerder tegen het advies van de verkeerstoren ingaat en tot tweemaal toe kiest voor een riskante route
42. De ramp is een wraakoefening van de Mossad.

Lading

Over de aard van de lading heeft de Commissie veel brieven ontvangen:
43. Er is 27 kilogram plutonium met het vliegtuig gesmokkeld
44. Er zit nucleaire lading in het vliegtuig, dit is te zien aan de vuurkolom
45. Het toestel heeft geheime goederen van Shell bij zich
46. De lading bestaat uit poststukken
47. Het toestel is in ernstige mate overbeladen
48. De rook- en lichtsporen wijzen op zware munitie
49. De vracht is niet goed verpakt en mag niet door de lucht vervoerd worden

50. De ladingpapieren zijn gemanipuleerd
51. Het uitladen van giftige stoffen in Amsterdam heeft niet plaatsgevonden
52. De echte lading wordt niet door de ladingpapieren gedekt
53. Met de vrachtbrieven is geknoeid vanwege het geheime karakter van de lading
54. Er is 1500 kilogram uranium als contragewicht aan boord
55. Er is 20 000 ton afval gestort op een oude stortplaats in Beverwijk
56. Er is een DC 3-motor over boord gezet tijdens de vlucht.

De route die het toestel gevlogen heeft

Veel van de theorieën hebben betrekking op de route die door het toestel is gevlogen:
57. De «wachtkamer» boven Pampus is verplaatst naar boven de Bijlmermeer en hierdoor is het toestel op de Bijlmermeer neergestort
58. De bemanning kan niet zien dat ze boven water vliegt en kiest dus niet voor een noodlanding op water
59. Het vliegtuig heeft een extra rondje gemaakt omdat het te hoog zit, omdat het te laag zit, of omdat het extra rondje nodig is vanwege de besturingsproblemen
60. De RLD heeft het vliegtuig een extra rondje heeft laten vliegen
61. Het toestel vliegt over Almere en daar is een vuurbal te zien
62. Het vliegtuig heeft diverse gebouwen geraakt voordat het neerstort.

De rol van de Rijksluchtvaartdienst (RLD)

Uit veel brieven die de Commissie heeft ontvangen blijkt wantrouwen jegens de RLD:
63. De RLD heeft maling aan mensen en beschermt de vliegmaatschappijen
64. Er zijn geheime radarbanden die zijn opgehaald door de RLD en geheim verklaard door het ministerie van V&W
65. De RLD houdt gegevens achter
66. De RLD heeft het tijdsverschil tussen flight data recorder en radar verdoezeld
67. De RLD ontwijkt de vraag naar het eigen aandeel in de ramp
68. De RLD is geen echt onafhankelijke instantie
69. De RLD heeft niet alle bronnen in haar onderzoek benut en heeft onvoldoende gebruik gemaakt van ooggetuigen
70. De heer Wolleswinkel probeert tot twee keer toe het foutieve gebruik van de flaps door de piloot te verdoezelen
71. De 8 minuten tussen de mayday call en de crash zijn te precair voor de RLD om te onderzoeken
72. De gegevens van de flight data recorder zijn gemanipuleerd bij de Accident Investigation Board in Farnborough (VK) want daar kan men de flight data recorder zogenaamd niet lezen.

Rampenbestrijding en witte pakken

Er bestaan veel theorieën over de rampenbestrijding, de mannen in witte pakken en de taken die de mannen in witte pakken gehad zouden hebben:
73. De mannen in witte pakken zijn mensen van een Nucleair Emergency Security Team. Deze teams moeten in actie komen bij ongelukken met kernmateriaal
74. De mannen in witte pakken zijn ingevlogen van buiten Nederland. Dit is bekend bij de Rijkspolitie Schiphol. Vanaf Schiphol zijn ze met bussen naar de rampplek vervoerd
75. De mannen in witte pakken zijn naar de rampplek vervoerd met helikopters

76. De mannen in witte pakken zijn de Here Jezus en zijn discipelen.

De cockpit voice recorder

Ook over de CVR bestaan meerdere theorieën:
77. De CVR heeft twee dagen tussen het huisvuil gestaan bij de brandweerkazerne in de Bijlmermeer
78. De CVR is ontploft tijdens de ramp
79. De Binnenlandse Veiligheidsdienst heeft de CVR meegenomen.

En verder...

De Commissie heeft ook over andere onderwerpen veel brieven ontvangen:
80. De nasleep van de ramp is één grote samenzwering
81. Diverse instanties hebben belang en hebben samengewerkt om feiten te verdoezelen (El Al: goede naam, verzekeringen. Boeing: verzekeringen. Schiphol: groei, goede naam. RLD: onderzoekt zichzelf, goede naam in luchtbeveiliging)
82. Mensen in de Bijlmermeer worden nog altijd vergiftigd door stofdeeltjes van verbrande onderdelen en lading
83. Er zijn helikopters van het Duitse leger op de rampplek geweest
84. De BVD heeft allerlei beeldmateriaal laten vernietigen bij het NOB
85. Een breuk in de rioolleiding is de oorzaak van veel ziekteverschijnselen
86. Slachtoffers zijn bij herhuisvesting bewust verspreid over Amsterdam
87. Een video-opname met de laatste seconden van de vlucht is aan El Al verkocht voor 50 000 gulden
88. Het puin van de verwoeste flats is gebruikt voor de aanleg van wegen in de Bijlmermeer
89. Het lozen van de kerosine heeft extreme groei van tulpen in de omgeving van Diemen veroorzaakt.

Samenstelling Parlementaire Enquêtecommissie Vliegramp Bijlmermeer en haar staf

Leden Parlementaire Enquêtecommissie Vliegramp Bijlmermeer
- de heer Th.A.M. Meijer (voorzitter, CDA)
- de heer R.H. Oudkerk (ondervoorzitter, PvdA)
- de heer M. van den Doel (VVD)
- mevrouw M.J. Augusteijn-Esser (D66)
- mevrouw T. Oedayraj Singh Varma (GroenLinks)

Leiding staf en coördinatie onderzoek
- De heer C.J.M. Roovers, griffier van de enquêtecommissie (plaatsvervangend griffier van de Tweede Kamer). Ter ondersteuning van diens werkzaamheden is hij vanaf 1 februari 1999 bijgestaan door de heer D.S. Nava, assistent-griffier van de Tweede Kamer.
- De heer J.M. Norder, onderzoekscoördinator, B&A-groep

Onderzoekers
- Mevrouw T. Abbas, B&A-groep (bestuurskundige, gespecialiseerd in luchtvaartbeleid, met name veiligheidsaspecten)
- De heer P.J. van der Geest, Nationaal Lucht- en Ruimtevaart Laboratorium (vliegtuigbouwkundig ingenieur, gespecialiseerd in veiligheidsstudies en ongevallenonderzoek)
- De heer H. Geveke, B&A-groep (bestuurskundige, specialist openbare orde en veiligheid, in het bijzonder rampenbestrijding)
- De heer G.P.W. Kortenbach, Algemene Rekenkamer (bestuursjurist, specialist in bestuurswetenschappelijk onderzoek naar overheidsfunctioneren)
- De heer S. Oostlander, Tweede Kamer (politicoloog)
- Mevrouw H. van Traa-Engelman, Nationaal Instituut voor Lucht- en Ruimterecht (jurist, gespecialiseerd in lucht- en ruimterecht)
- De heer J. Voerman, Algemene Rekenkamer (bestuurskundige, gespecialiseerd in evaluatie van besluitvormingsprocessen)

Secretariaat
- Mevrouw M.L. Kriek
- Mevrouw C.N. Rademaker
- Mevrouw L.A.M. Bakker (van 1 februari tot en met 12 maart 1999)

Documentatie
- Mevrouw M.G.M. van Oostwaard, Tweede Kamer
- De heer P. Sanchez Hernandez, Tweede Kamer

Bodes
- De heer G.A.M. van Leeuwen, Tweede Kamer (gedurende enkele weken)
- Mevrouw C. Nooyen (vanaf 18 december 1998)
- Mevrouw M.J. Prins, Tweede Kamer (tot 18 december 1998 en gedurende de openbare verhoren)

LIJST VAN AFKORTINGEN

ACC	(Amsterdam Area Control Center)
ABJZ	(Algemeen Bestuurlijke Juridische Zaken)
AMC	(Academisch Medisch Centrum)
AMS	(Amsterdam)
AMVB	(Algemene Maatregel van Bestuur)
ATC	(Air Traffic Control)
ATS	(Air Traffic Services)
AZ	(Algemene Zaken)
AVD	(Algemene Verkeersdienst)
AVM	systeem (trillingsbewakingssysteem)
BVD	(Binnenlandse Veiligheidsdienst)
BVO	(Bureau Vooronderzoek)
BVOI	(Bureau Vooronderzoek Ongevallen en Incidenten)
BZK	(Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)
BuZa	(Buitenlandse Zaken)
CPA	(Centrale Post Ambulancevervoer)
CVR	(Cockpit Voice Recorder)
COT	(Crisisonderzoekteam)
CRI	(Centrale Recherche Informatie)
DAA	(Dutch Dakota Association)
DBR	(Gemeentelijke Dienst Herhuisvesting)
DBBW	(De Brauw Blackstone Westbroek, advocatenkantoor van EL AL in Nederland)
dg	RLD (directeur generaal van de Rijksluchtvaartdienst)
DGM	(Dangerous Goods Management)
LI	(Luchtvaartinspectie)
DMMP	(dimethyl methylphosphonate)
ECD	(Economische Controledienst)
ECN	(Energieonderzoek Centrum Nederland)
EZ	(Economische Zaken)
FAA	(Federal Aviation Authorities) of: Federal Aviation Administration America
FDR	(Flight Data Recorder)
GBA	(Gemeentelijke basisadministratie)
GDH	(Gemeentelijke Dienst Herhuisvesting)
GMT	(Greenwich Meridian Time)
GPS	(Global Positioning System)
GEB	(Gemeente Energiebedrijf Amsterdam)
GSD	(Gemeentelijke Sociale Dienst)
GVB	(Gemeentevervoerbedrijf Amsterdam)
ICAO	(International Civil Aviation Organisation)
IGZ	(Inspectie voor de Gezondheidszorg)
IASA	(International Assessment)
KLPD	(Korps Landelijke Politiediensten)
JAA	(Joint Aviation Authorities)
JARs	(Joint Aviation Requirements)
LCC	(Landelijk Coördinatiecentrum)
LNV	(Landbouw, Natuurbeheer en Visserij)
LVB	(Luchtverkeersbeveiliging)
LVP	(Luchtvaartpolitie)
LVNL	(Luchtverkeersleiding Nederland)
MVV	(Machtiging tot Voorlopig Verblijf)
NLC	(Nederlands Luchtvaart College)
NOTOC	(Special Load Notification to the Captain)
NY	(New York)
NTSB	(US National Transport Safety Board)

OCenW	(Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen)
OLVG	(Onze Lieve Vrouwe Gasthuis)
OM	(Openbaar Ministerie)
OVV	(Openbare Orde en Veiligheid)
PCC	(Provinciaal Coördinatiecentrum)
PMMS	(Project Mainport Milieu Schiphol)
PTSS	(posttraumatisch stress-stoornis)
RIT	(Rampen Indentificatie Team)
RLD	(Rijksluchtvaartdienst)
RVI	(Rijksverkeersinspectie)
RvdL	(Raad voor de Luchtvaart)
RVHV	Regionale Vrijwillige Hulpverlening
RvTV	(Raad voor de Transportveiligheid)
SAFA	(Safety Assessment of Foreign Aircraft)
SARPS	(Standard and Recommended Practices)
SID	(Standard Instrument Departure)
SIGMA	(Snel Inzetbare Groep Medische Assistentie)
SG	(Secretaris Generaal)
SMIC	(Sectie Meldkamer Informatiecentrum)
SZW	(Sociale Zaken en Werkgelegenheid)
TEC	(Technische Evaluatiecommissie)
TLV	(Tel Aviv)
TOR	Transportongevallenraad
UCK	(Uniforme Commandokamer Politie)
UPS	(United Postal Services)
US	(United States)
VROM	(Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer)
V&W	(Verkeer en Waterstaat)
VWS	(Volksgezondheid, Welzijn en Sport)
WOB	(Wet Openbaarheid van Bestuur)
WVB	(Werkgroep Vliegverkeer Bijlmermeer)