

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1782

Vragen van de leden **Omtzigt**, **Palmen** (beiden Nieuw Sociaal Contract), **White** (GroenLinks-PvdA), **Ceder** (ChristenUnie), **Bamenga** (D66), **Van der Plas** (BBB), **Vedder** (CDA), **Van Nispen** (SP), **Ergin** (DENK), **Van Houwelingen** (FVD), **Stoffer** (SGP), **Koekkoek** (Volt), **Eerdmans** (JA21), **Van der Velde** (PVV) en **Martens-America**(VVD) aan de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Minister van Infrastructuur en Waterstaat over *het rapport «Geen afgesloten hoofdstuk» van ACOI over het openbaar maken van de archieven van de Bijlmervliegramp* (ingezonden 24 april 2024).

Antwoord van Minister **Harbers** (Infrastructuur en Waterstaat), mede namens de Staatssecretarissen van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (ontvangen 21 mei 2024)

Vraag 1

Herinnert u zich de Kamerbreed ondertekende en aangenomen motie-Omtzigt c.s. die vroeg om een advies over de openbaarheid van het archief van de Bijlmervliegramp?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Heeft u kennisgenomen van het advies van het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (ACOI), «Geen afgesloten hoofdstuk» dat op 19 april 2024 verschenen is?

Antwoord 2

Ja, zie de brief aan de Kamer van 22 april 2024.²

Vraag 3

Wilt u per aanbeveling zeggen hoe u dit gaat opvolgen?

¹ Kamerstuk 22 861, nr. 40.

² Kamerstukken II 2023/24, 22 861, nr. 46.

Aanbeveling 1 aan Ministeries OCW en IenW: Maak op korte termijn openbaar wat al direct openbaar kan worden, zodat iedereen de dossiers kan raadplegen.

Reactie:

In de brief aan de Kamer van 22 april 2024, is een beleidsreactie aangekondigd. De uitwerking van de aanbeveling zal voor een deel daarin zijn beslag krijgen. In antwoord op deze vragen volgt hieronder een reactie op hoofdlijnen. Het streven is uiteraard om dossiers die daarvoor in aanmerking komen, zo snel mogelijk openbaar te maken. Volgens het ACOI komen 27 van de 91 inventarisnummers in het archief van de Raad voor de Luchtvaart voor openbaarmaking in aanmerking. Het ACOI heeft geduid waarom deze dossiers niet onder de bescherming van Bijlage 13 bij het Verdrag van Chicago voor de internationale burgerluchtvaart³ zouden vallen en geeft daarbij inzicht in wat men onder de inventarisnummers heeft aangetroffen. De toetsing door ACOI van de dossiers was gericht op de voorwaarden van het Verdrag van Chicago, maar bij de beoordeling van mogelijke openbaarheid van de dossiers moet tevens rekening worden gehouden met het voorkomen van persoonsgegevens waarvoor de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) in acht moet worden genomen.

Het gaat om omvangrijke dossiers met een grote verscheidenheid aan documenten. Deze 27 dossiers worden momenteel stuk voor stuk op documentniveau doorgenomen om dit te toetsen. Daarbij wordt ook gekeken of de stukken persoonsgegevens bevatten. Voor dossiers waaruit blijkt dat deze op grond van deze toetsing inderdaad openbaar gemaakt kunnen worden, wordt met een tijdelijke maatregel algemene inzage toegestaan, op basis van de bevoegdheid van de Minister van IenW op grond van vigerende Besluiten beperking openbaarheid⁴. Mocht blijken dat deze dossiers alsnog documenten bevatten die onder de bescherming van het Verdrag van Chicago vallen, dan zullen deze dossiers gesplitst worden volgens aanbeveling 2 van het ACOI. Het streven is om het onderzoek naar de 27 dossiers binnen 10 weken af te ronden. Mocht blijken dat in deze dossiers persoonsgegevens voorkomen, dan is de AVG van toepassing. In dat geval wordt bekeken welke mogelijkheden er zijn om zoveel mogelijk toegang te geven tot deze dossiers binnen de wettelijke mogelijkheden en waarbij ook rekening gehouden wordt met de AVG.

De formele opheffing van de openbaarheidsbeperking op de dossiers volgt later. Nader onderzoek heeft uitgewezen dat de Archiefwet 1995 juridisch geen mogelijkheden biedt om de beperkingen die gesteld worden op grond van het belang van de Staat en haar bondgenoten na overbrenging op te heffen⁵. In deze mogelijkheid wordt wel voorzien in het voorstel van wet voor de Archiefwet 20, die op dit moment ter behandeling bij de Kamer voorligt.⁶ Indien dit wetsvoorstel wordt aangenomen en in werking treedt, wordt zo snel mogelijk van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. Tot dat moment wordt de bovengenoemde tijdelijke maatregel waarmee de Minister van IenW toestemming geeft voor inzage, van kracht.

³ Verdrag van Chicago inzake de internationale burgerluchtvaart (Trb. 1947, 165 en Trb. 1981, 85).

⁴ Zie artikel 3 van het Besluit tot het stellen van beperkingen aan de openbaarheid van archiefbescheiden geborgen in de archieven van de Raad voor de Luchtvaart en het Bureau Vooronder Ongevallen en Incidenten van de Rijksluchtvaartdienst, 1924–1998 (2000), nummer toegang 2.16.107; en artikel 2 van het Besluit van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 17 januari 2023 tot het stellen van beperkingen aan de openbaarheid van archiefbescheiden geborgen in het archief van het Directoraat-Generaal van de Rijksluchtvaartdienst, 1919–1982, nummer toegang 2.16.5240.

⁵ Het opheffen van deze openbaarheidsbeperking wordt uitgesloten door artikel 15, vijfde lid, van de Archiefwet 1995.

⁶ Kamerstukken II 2021/22, 35 968, nr. 2, artikel 7.6.

Aanbeveling 2 aan het Nationaal Archief en Ministerie IenW: Deel de inventarisnummers zoveel mogelijk opnieuw in om meer openbaarheid te realiseren

Reactie:

De aanbeveling roept op om documenten die onder de reikwijdte van ICAO Bijlage 13 vallen af te splitsen van de documenten die in ieder geval openbaar kunnen worden. Deze aanbeveling wordt overgenomen. Hiervoor worden de overige 64 dossiers stuk voor stuk doorgenomen om op documentniveau een onderscheid te maken tussen documenten die openbaar kunnen worden gemaakt en documenten die beperkt openbaar moeten blijven. Met het Nationaal Archief zijn afspraken gemaakt om een afsplitsing mogelijk te maken, omdat hier vanwege de bescherming van archieven bepaalde procedures voor gelden. Zorgvuldigheid is hierin van belang, onder andere vanwege het toetsen aan onder andere de AVG en de ICAO Bijlage 13. Om deze reden kost dit proces meer tijd. Alle documenten uit deze dossiers die voor openbaarmaking in aanmerking komen, worden op dezelfde manier openbaar gemaakt als de dossiers onder aanbeveling 1. Het streven is om de eerste stand van zaken op 4 oktober 2024 kenbaar te maken aan het ACOI en de direct belanghebbenden. Hiervoor staat reeds een afspraak gepland.

Aanbeveling 3: Voer een balancing test uit op het niet-openbare deel dat overblijft.

Reactie:

Het ACOI geeft aan dat voor de dossiers die overblijven ná de openbaarmaking, met toepassing van de balancing test kan worden vastgesteld of toegang tot deze beperkt openbare documenten desondanks mogelijk is; in individuele gevallen of bijvoorbeeld ten aanzien van bepaalde categorieën van documenten. Het ACOI doet vervolgens een voorstel voor de wijze waarop deze balancing test kan worden uitgevoerd met de instelling van een commissie. Zie het antwoord op vraag 4 over dit voorstel.

Aanbeveling 4 aan Ministerie IenW (en partners/belanghebbenden): Investeer in de toegankelijkheid van het archief voor betrokkenen en onderzoekers.

Reactie:

Het ACOI adviseert de Minister van IenW met een uitgebreidere inventaris en onderzoeksgids compleet inzicht te geven in de documenten die zich bevinden in de verschillende archieven over de vliegcrash in de Bijlmer en dit tot stand te doen komen met behulp van relevante partners uit de archief-, onderzoeks- en museale wereld en met betrokkenheid van de bewoners en nabestaanden.

Het ACOI stelt dat inzicht bieden meer vraagt dan enkel het beschikbaar stellen van stukken. Het gaat ook om toegankelijkheid in de bredere zin van het woord, zoals het ondersteunen van gebruikers bij het kunnen zoeken in deze archieven en het begrijpen van documenten. Daarbij betreft het ACOI in deze aanbeveling ook andere archieven dan het archief van de Raad voor de Luchtvaart.

De behoefte van bewoners en nabestaanden om deze archieven, binnen de wettelijke mogelijkheden, te kunnen onderzoeken en begrijpen wordt erkend. Tegelijkertijd is deze aanbeveling zeer ruim geformuleerd en vraagt daarom om nader onderzoek naar de uitwerking. De Kamer wordt zo snel mogelijk over de uitkomsten van dit onderzoek geïnformeerd.

Vraag 4

Bent u bereid de voorgestelde commissie zo spoedig mogelijk in te stellen, zodat binnen een paar maanden beoordeeld kan worden wat openbaar kan worden gemaakt? Bent u bereid opdracht te geven om vooral naar openbaarheid te streven wanneer dat kan en dat ook in de opdracht mee te geven?

Antwoord 4

Het ACOI stelt in aanbeveling 3 van het advies voor om een permanente commissie in te stellen die kan adviseren over het openbaar maken van de onderzoeksgegevens over de Bijlmercrash door middel van een zogenaamde balancing test. Het voorstel is om voor vertegenwoordiging te zorgen vanuit

lenW, de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV), de algemene rijksarchivaris, het ACOI en slachtoffers. Ook wijst het ACOI op de mogelijkheid generiek vooraf te bepalen welke beschermde dossiers toch vrijgegeven kunnen worden. Daarnaast stelt het ACOI voor de commissie proactief verder te laten kijken naar ook andere onderzoeken naar luchtvaartrampen waaronder: KLM/PanAm Tenerife (1977), SLM Zanderij (1989), Martinair Faro (1992), Hercules Eindhoven (1996), Dakota Waddenzee (1996).

De balancing test wordt voorgeschreven door het Verdrag van Chicago voor de internationale burgerluchtvaart. Het afwegingskader beoogt met in achtneming van de bescherming van de veiligheid van de burgerluchtvaart handvatten te bieden bij de afweging van verzoeken om openbaarmaking van ongevalsonderzoeken. De Minister van lenW is op grond van vigerende Besluiten beperking openbaarheid reeds bevoegd te beslissen over het geven van inzage van de archieven van de Raad voor de Luchtvaart en het Bureau Vooronderzoek Ongevallen en Incidenten van het Directoraat-Generaal van de Rijksluchtvaartdienst. Daartoe past de Minister de door Bijlage 13 bij het verdrag voorgeschreven balancing test toe. De Kamer is eerder geïnformeerd over dit afwegingskader.⁷

Deze aanbeveling is breder dan het verzoek van de Kamer om de openbaarheid van de stukken van het Bijlmerramparchief te onderzoeken en moet nader beschouwd worden. De uitwerking is ook complexer, bijvoorbeeld omdat deze invulling precedentwerking kan hebben voor onderzoeken van bestaande onderzoeksinstanties als de OVV. De OVV heeft in reactie op het rapport aangegeven dat dit zorgvuldige afweging vraagt. Bij het voorstel van het ACOI om ook andere rampen te beoordelen valt verder op dat de Herculesramp een militair ongeval betrof dat niet onder het regiem van het Verdrag van Chicago valt. Voor de buitenlandse onderzoeken zal bovendien instemming van betrokken landen nodig zijn.

Voor nader onderzoek naar deze aanbeveling gaat het Ministerie van lenW interdepartementaal in overleg met andere verantwoordelijke Ministeries (OCW, JenV en BZK) en daarbij ook andere belanghebbende partijen zoals de OVV, de Luchtverkeersleiding Nederland en de Vereniging Nederlandse Verkeersvliegers betrekken. Vanuit de ministeries zullen we dit proces bespoedigen, maar daar is momenteel nog geen concreet tijdspad bij te geven. In de aangekondigde beleidsreactie wordt de Kamer geïnformeerd over de planning.

Daarnaast doet het ACOI als onderdeel van deze aanbeveling een inhoudelijk voorstel ten aanzien van het wetsvoorstel van de Archiefwet 20. Het ACOI stelt voor om de algemene rijksarchivaris ook te laten besluiten over de toegang tot alle documenten die (na overbrenging) beperkt openbaar zijn, ook wanneer dit het belang van de Staat of zijn bondgenoten betreft. Dit voorstel is een advies aan de Kamer betreffende het voorstel van de Archiefwet 20. die op dit moment bij de Tweede Kamer ter behandeling voorligt.

Vraag 5

Kunt u aangeven hoe de Flight Data Recorder en het Data Recording System, die volgens pagina 28 niet onder annex 13 artikel 15 (mogelijke geheimhouding) vallen, openbaar gemaakt zullen worden?

Antwoord 5

Het is niet juist dat de aantekening van ACOI op pagina 28 impliceert dat de Flight Data Recorder en het Data Recording System zonder meer openbaar gemaakt kunnen worden. Blijkens de aantekening betreffen ook deze informatiebronnen vertrouwelijke informatie. Wel is op dit punt sprake van enige verschillen in de op de Bijlmerarchieven toepasselijke regelgeving. Zo wijst Verordening 996/2010,⁸ die binnen Europa mede Bijlage 13 bij het Verdrag van Chicago codificeert, uitdrukkelijk op de vertrouwelijkheid van de vluchtrecorder, terwijl artikel 5.12 van de Bijlage 13 bij het Verdrag van Chicago dat minder expliciet doet.

⁷ Kamerstuk 22 861, nr. 39.

⁸ Verordening (EU) nr. 996/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2010 inzake onderzoek en preventie van ongevallen en incidenten in de burgerluchtvaart en houdende intrekking van Richtlijn 94/56/EG (PbEU 2010, L295).

Voor zover de documenten beperkt openbaar zijn ter bescherming van het belang van de Staat of haar bondgenoten, is de Minister van IenW op grond van vigerende Besluiten beperking openbaarheid bevoegd te beslissen over het geven van inzage van de archieven van de Raad voor de Luchtvaart en het Bureau Vooronderzoek Ongevallen en Incidenten van het Directoraat-Generaal van de Rijksluchtvaartdienst. Daartoe kan de Minister thans reeds aan de hand van de door Bijlage 13 voorgeschreven balancing test een afweging maken bij besluiten over inzageverzoeken. De Kamer is eerder geïnformeerd over dit afwegingskader. Voor zover de balancingtest uitwijst dat vertrouwelijke stukken beschikbaar kunnen worden gesteld voor inzage zal dit uiteraard gebeuren.

Vraag 6

Deelt u de mening dat de openbaarmaking veel te lang geduurd heeft en dat het ongewenst was dat alle stukken voor 75 jaar geheim verklaard waren? Kunt u dat toelichten?

Antwoord 6

Het ACOI advies laat zien dat de archieven van de voormalige Raad voor de Luchtvaart en het voor deze Raad werkende Bureau Vooronderzoek Ongevallen en Incidenten van het Directoraat-Generaal van de Rijksluchtvaartdienst die bij het Nationaal Archief zijn opgeslagen, ook dossiers bevatten waarvan het Verdrag van Chicago geen vertrouwelijke bescherming vereist. De destijds robuuste wijze van opslag van de grote hoeveelheid aan dossiers heeft er aan bijgedragen dat deze dossiers onvoldoende gescheiden zijn van dossiers die wel voor beperking van openbaarheid in aanmerking komen. Uiteraard is het ongewenst deze situatie langer te laten voortbestaan. Voor zover hiervan sprake is, zal daarom zo spoedig als mogelijk worden besloten om inzage verzoeken voor deze dossiers toe te staan. Zie ook de reactie op aanbevelingen 1 en 2 van het ACOI bij vraag 3.

Vraag 7

Bent u bereid om samen met het Nationaal Archief ervoor te zorgen dat er een laagdrempelige manier komt om het archief in te zien voor mensen die ooggetuige waren, familieleden en vrienden verloren hebben en vragen hebben en voor andere geïnteresseerden?

Antwoord 7

Ja. Hiervoor is het Ministerie van IenW in overleg met het Nationaal Archief en het Ministerie van OCW. De Kamer wordt over de voortgang geïnformeerd.

Vraag 8

Op welke termijn is het dossier voor hen op gepaste wijze toegankelijk?

Antwoord 8

Het streven is om het onderzoek naar de 27 dossiers uit aanbeveling 1 binnen 10 weken af te ronden. De verwachting is dat voor de eerste dossiers binnen deze termijn algemene inzage kan worden toegestaan. De overige documenten volgen zo snel mogelijk daarna. Het streven is om de eerste stand van zaken op 4 oktober kenbaar te maken aan het ACOI en de direct belanghebbenden. Hiervoor staat reeds een afspraak gepland. Zie ook het antwoord ten aanzien van aanbeveling 2. De Kamer wordt op de hoogte gehouden van de voortgang in de beleidsreactie.

Vraag 9 en 10

Zou openbaarmaking en archivering niet belegd moeten worden bij een bewindspersoon?

Wat zijn de voors en tegens om, met het oog op de Wet open overheid en de democratische rechtsstaat, deze verantwoordelijkheid en bevoegdheid bij het Ministerie van Algemene Zaken of bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te beleggen?

Antwoord 9 en 10

Het kabinet begrijpt deze vragen in het licht van de belangrijke samenhang tussen de openbaarmaking (de Wet open overheid) en de archivering van overheidsinformatie (de Archiefwet). Goed beheer van informatie is immers een van de randvoorwaarden om deze ook (tijdig en volledig) openbaar te kunnen maken. Daarom werken de Ministeries van BZK en OCW intensief samen. Zo wordt de nieuwe Archiefwet medeondertekend door de Minister van BZK. Beide Ministers hebben een stelselverantwoordelijkheid; de overheidsorganen zijn primair zelf verantwoordelijk voor de uitvoering. Overheidsinformatie komt immers voort uit de primaire processen van de overheid en valt niet los te zien van de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor een wettelijke taak.

De samenhang tussen Wet open overheid en Archiefwet betekent niet dat beide wetten ook onder de verantwoordelijkheid van één bewindspersoon zouden moeten vallen. Het primaire doel van de Archiefwet is het behouden, vindbaar en toegankelijk maken van overheidsinformatie voor huidige en toekomstige generaties, vanwege de uitvoering en verantwoording van wettelijke taken, rechten van burgers, de cultuur-historische functie en ten behoeve van journalistiek en wetenschappelijk onderzoek. De laatste drie onderwerpen behoren integraal tot de kerntaken van de Minister van OCW. Ook het Nationaal Archief, een van de belangrijkste uitvoeringsorganen, onderstreept dit. De Minister van BZK is primair verantwoordelijk voor het bevorderen van een betrouwbaar openbaar bestuur en een toegankelijke overheid. Daarbij hoort ook de verantwoordelijkheid voor de Wet open overheid (Woo). Tussen beide ministeries en bewindspersonen vindt goede afstemming plaats, zodat de belangen die beide wetten dienen integraal worden afgewogen. Dit huidige kabinet ziet dan ook geen inhoudelijke reden om de verantwoordelijkheid voor de Archiefwet en/of de Wet open overheid bij één (andere) bewindspersoon te beleggen, en geeft er de voorkeur aan om de focus en capaciteit in te zetten op uitvoering van de maatregelen zoals aangekondigd in het Meerjarenplan Openbaarheid en Informatiehuishouding Rijksoverheid⁹ en de invoering van de nieuwe Archiefwet¹⁰.

Vraag 11

Kunt u deze vragen een voor een en binnen drie weken beantwoorden?

Antwoord 11

Ja. Zoals aangegeven, zal de Kamer daarnaast na overleg met de betrokken partijen spoedig een beleidsreactie ontvangen. In deze beleidsreactie zal ook worden ingegaan op de voortgang en opvolging van de aanbevelingen en de planning van lopende acties.

⁹ Kamerstukken 29 362, nr. 344.

¹⁰ Kamerstukken II 2021/22, 35 968, nrs. 9, 10 en 11.