



Beleidsregel van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, van 3 juli 2026, nr. IENW/BSK-2026/106467, houdende afhandeling verzoeken inzage beperkt openbare archiefbescheiden Raad voor de Luchtvaart en Rijksluchtvaartdienst met betrekking tot onderzoek naar ongevallen en ernstige incidenten die door het Nationaal Archief worden beheerd (Beleidsregel inzage archiefbescheiden Raad voor de Luchtvaart en Rijksluchtvaartdienst)

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,

Gelet op de artikelen 5.12, 6.2 en Appendix 2, van Bijlage 13 bij het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart (Trb. 1973, 109), 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 Vooronderzoek Ongevallen en Incidenten van de Rijksluchtvaartdienst, 1924-1998 (2000), nummer toegang 2.16.107 (Stcrt. 2022, 27097), artikel 2 van het Besluit 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 (Stcrt. 2023, 3015) en artikel 4:81, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht;

BESLUIT:

Artikel 1

In deze beleidsregel wordt verstaan onder:

afwegingskader: het afwegingskader, bedoeld in artikel 5 van deze beleidsregel;

archiefbescheiden: de archiefbescheiden bedoeld in 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 Vooronderzoek Ongevallen en Incidenten van de Rijksluchtvaartdienst, 1924-1998 (2000), nummer toegang 2.16.107 (Stcrt. 2022, 27097), en artikel 2 van het Besluit 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 (Stcrt. 2023, 3015);

Bijlage 13: Bijlage 13 bij het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart (Trb. 1973, 109);

Minister: de Minister van Infrastructuur en Waterstaat.

onderzoeksinstantie: de Raad voor de Luchtvaart en het Bureau Vooronderzoek Ongevallen en Incidenten van de Rijksluchtvaartdienst;

verzoek: verzoek tot raadpleging of gebruik van archiefbescheiden.

Artikel 2

De Minister neemt een besluit over een verzoek met inachtneming van de artikelen 5.12, 6.2 en Appendix 2, van Bijlage 13.

Artikel 3

1. Alvorens te besluiten over een verzoek bepaalt de Minister of in de archiefbescheiden sprake is van:
 - a. opnamen van cockpit voice recorders en airborne image recorders en transcripten daarvan;
 - b. de volgende archiefbescheiden ontvangen of opgemaakt door de onderzoeksinstantie:
 - 1° alle verklaringen van personen gedurende een onderzoek naar een ongeval of incident afgenomen door de onderzoeksinstantie;
 - 2° alle communicatie tussen personen die betrokken waren bij de operatie van het luchtvaartuig;
 - 3° medische of persoonlijke of privé informatie van personen betrokken bij het ongeval of incident;
 - 4° opnamen en transcripten daarvan afkomstig van luchtverkeersdienstverleners;
 - 5° analyse van en meningen over gegevens, inclusief gegevens afkomstig van de vluchtrecor-



der, gedaan door de onderzoeksinstantie en de gevolmachtigde vertegenwoordigers in relatie tot het ongeval of incident; en

- 6° het conceptrapport van een onderzoek van een ongeval of incident;
- c. namen van personen betrokken bij het ongeval of incident; of
- d. conceptrapporten van een onderzoek of delen daaruit naar een ongeval of incident uitgevoerd door een andere Staat die geen toestemming heeft gegeven voor de vrijgave van daarin opgenomen informatie.

2. Alvorens te besluiten over een verzoek stelt de Minister tevens vast of:

- a. de verzoeker naar de oorspronkelijke bron van de informatie uit de archiefbescheiden kan worden verwezen;
- b. de archiefbescheiden al openbaar zijn; of
- c. de archiefbescheiden dienen als bewijsmateriaal in een rechtsprocedure.

Artikel 4

- 1. De Minister neemt een besluit over een verzoek na raadpleging van de Ovv.
- 2. Met het oog op het aan de Minister uit te brengen advies past de Ovv het afwegingskader toe op het verzoek.

Artikel 5

Bij het beoordelen van een verzoek wordt het volgende afwegingskader toegepast:

- a. een beoordeling van de vraag of het belang van de bevordering van de luchtvaartveiligheid, zoals beoogd door Bijlage 13 opweegt tegen andere publieke belangen die openbaarmaking van de archiefbescheiden vereisen;
- b. vaststelling van het doel waarvoor de archiefbescheiden zijn aangemaakt of gegenereerd;
- c. vaststelling van het beoogde gebruik van de archiefbescheiden door de verzoeker;
- d. beoordeling van de vraag in hoeverre de rechten of belangen van een persoon of organisatie negatief zullen worden beïnvloed door de openbaarmaking of het gebruik van de archiefbescheiden;
- e. beoordeling van de vraag in hoeverre de persoon of organisatie waarop de archiefbescheiden betrekking hebben, heeft ingestemd met het beschikbaar stellen van de informatie;
- f. beoordeling van de vraag of er passende waarborgen zijn getroffen om de verdere openbaarmaking of het verdere gebruik van de archiefbescheiden te beperken;
- g. beoordeling van de vraag of de informatie/persoonsgegevens in archiefbescheiden zijn of kunnen worden geanonimiseerd, samengevat of geaggregeerd;
- h. beoordeling van de vraag of er in het kader van het verzoek een dringende noodzaak bestaat om toegang te krijgen tot de archiefbescheiden om een ernstig risico voor de gezondheid of het leven te voorkomen;
- i. de mate waarin de archiefbescheiden van gevoelige of beperkende aard zijn;
- j. de vraag of uit de archiefbescheiden redelijkerwijs blijkt dat het ongeval of incident veroorzaakt kan zijn door een handelen of nalaten dat, gelet op de geldende wet- en regelgeving, geldt als grove nalatigheid, opzettelijk wangedrag of is gedaan met criminele bedoelingen.

Artikel 6

- 1. De Ovv streeft ernaar binnen 4 weken na ontvangst van een aanvraag voor raadpleging als bedoeld in artikel 4, advies uit te brengen over het verzoek.
- 2. Binnen 3 weken na de ontvangst van het advies van de Ovv neemt de Minister een besluit op het verzoek.
- 3. Wanneer het vanwege de complexe aard van het verzoek noodzakelijk is de afhandelingsduur daarvan te verlengen, worden de termijnen, bedoeld in het eerste en het tweede lid met een redelijke termijn verlengd, waarbij de verzoeker daarvan in kennis wordt gesteld.

Artikel 7

Bijlage 13 ligt ter inzage bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische zaken, afdeling Luchtvaart en Scheepvaart, Rijnstraat 8, 2515 XP Den Haag.



Artikel 8

Deze beleidsregel wordt aangehaald als: Beleidsregel inzage archiefbescheiden Raad voor de Luchtvaart en Rijksluchtvaartdienst.

Artikel 9

Deze beleidsregel treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin het geplaatst wordt.

Deze beleidsregel zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat
V. Karremans

TOELICHTING

Algemeen deel

In Nederland werd onderzoek naar luchtvaartongevallen en ernstige incidenten tot 1999 uitgevoerd door de Raad voor de Luchtvaart en het Bureau Vooronderzoek van de Rijksluchtvaartdienst. Deze diensten vielen onder verantwoordelijkheid van de Minister van Verkeer en Waterstaat (Minister van VenW), de rechtsvoorganger van de huidige Minister van Infrastructuur en Waterstaat (Minister van IenW). Op grond van de Archiefwet 1995 heeft de Minister van VenW de archieven van de Raad voor de Luchtvaart en Rijksluchtvaartdienst in 2010 overgebracht naar het Nationaal Archief. Bij besluiten van 20 september 2022 en 17 januari 2023¹ hebben de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media en de Staatssecretaris voor Cultuur en Media op grond van de Archiefwet 1995 Besluiten beperkingen openbaarheid (hierna: Bbo's) genomen voor de archieven van de Raad voor de Luchtvaart, respectievelijk de Rijksluchtvaartdienst. Met de vaststelling van de besluiten is de beperking van de openbaarheid van de archieven nader geformaliseerd met nieuwe procedureafspraken.

De archieven bevatten verschillende documenten die tegen openbaarmaking zijn beschermd. De voornaamste redenen zijn:

- de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, en
- het belang van de Staat of zijn bondgenoten.

De Bbo's geven rechtstreeks aan tot wanneer de documenten beperkt openbaar zijn.² Voor de documenten die met het oog op het belang van de Staat of zijn bondgenoten beperkt openbaar zijn bepalen de Bbo's dat de Minister van IenW over verzoeken beslist. De beperking van de openbaarheid van die documenten vloeit hoofdzakelijk voort uit Bijlage 13 bij het Verdrag van Chicago³. Deze bijlage regelt het onderzoek naar luchtvaartongevallen en ernstige incidenten. Het onderzoek is in de eerste plaats gericht op het verbeteren van de luchtvaartveiligheid. Om te verzekeren dat betrokkenen bij ongevallen en ernstige incidenten zo goed mogelijk meewerken bevat de bijlage voorschriften die de bescherming van onderzoeksinformatie moeten waarborgen.

Bijlage 13 laat echter ook ruimte voor het vrijgeven van in beginsel beschermde gegevens waarvan is vastgesteld dat de openbaarmaking of het gebruik ervan zwaarder weegt dan de waarschijnlijke nadelige nationale en internationale gevolgen die een dergelijke vrijgave kan hebben voor bestaand of toekomstig onderzoek. In dat kader is in Appendix 2 bij Bijlage 13 een afwegingskader, een zogenaamde balancing test, opgenomen aan de hand waarvan het bevoegd gezag over inzage verzoeken moet besluiten.

Het afwegingskader is in de onderhavige beleidsregel opgenomen. Het is het instrument aan de hand waarvan verzoeken om inzage in de desbetreffende archieven van de Raad voor de Luchtvaart en de Rijksluchtvaartdienst worden beoordeeld. Bij de besluitvorming over de beleidsregel is rekening gehouden met de uitkomsten van het rapport 'Geen afgesloten hoofdstuk, Advies om de openbaarheid van het archief over de Bijlmervliegramp te vergroten' dat door het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (ACOI)⁴ is uitgebracht. In het rapport is aangedrongen op meer transparantie ten aanzien van archieven van de Raad voor de Luchtvaart. Het ACOI adviseert in hoofdstuk 1, onder 3 (hierna aangeduid als aanbeveling 3), onder meer een onafhankelijke commissie, bestaande uit onder andere een lid dat door het ACOI zelf is aangewezen, advies uit te laten brengen over verzoeken. Hoewel aanbeveling 3 niet in de voorgestelde vorm is overgenomen is wel besloten dat de Onderzoeksraad voor veiligheid (Ovv) de Minister van IenW over verzoeken zal adviseren. Daartoe raadpleegt de Minister van IenW deze onafhankelijke onderzoeksinstantie.

In de Kabinetsreactie op ACOI-aanbeveling 3⁵ is onder andere aangegeven dat bij de keuze voor de Ovv is rekening gehouden met het feit dat deze instantie in het kader van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid is ingesteld om invulling te geven aan onafhankelijk en transparant onderzoek. De Ovv doet dat met inachtneming van internationale afspraken, waarbij ook aandacht is voor de gevolgen van ongevallen in de maatschappij. Vanuit deze rol heeft de Ovv veel ervaring met omgaan met uiteenlopende belangen van verschillende belanghebbenden, waardoor hij bij uitstek geschikt is om invulling te geven aan de doelstellingen achter ACOI-aanbeveling 3. Zo kan de Ovv zorgen voor een zorgvuldige invulling van het streven de toegankelijkheid van het Bijlmervliegramparchief te borgen en tevens het vertrouwen van belanghebbende slachtoffers en nabestaanden te verzekeren zonder

¹ Stcrt. 2022, 27097, Stcrt. 2023, 3015.

² Met het Besluit toestemming inzage archiefbescheiden Bijlmerramp (Stcrt. 2024, 28136) is overigens voor een beperkt aantal documenten uit het Bbo van 2022 in een generieke mogelijkheid tot inzage voorzien.

³ Het op 7 december te Chicago tot stand gekomen Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart (Trb. 1973, 109).

⁴ <https://www.acoi.nl/uc/f7713aed4010123210000284a1002991735aea1750b5600/acoi-advies-geen-afgesloten-hoofdstuk.pdf>

⁵ Kamerstukken II 2024/25, 22 861, nr. 51.



eveneens betrokken sectorale belangen uit het oog te verliezen.

De Ovv past in het kader van de raadpleging het afwegingskader van de balancing test toe en adviseert aan de hand daarvan of een verzoek om inzage in de archieven kan worden toegewezen.

Gevolgen

De invoering van de Beleidsregel inzage archiefbescheiden Raad voor de Luchtvaart en Rijksluchtvaartdienst brengt geen financiële gevolgen of nieuwe informatieverplichtingen mee voor burgers en rechtspersonen.

De beleidsregel geeft wel nadere structuur aan de indiening van verzoeken voor informatie uit de archieven van de voormalige Raad voor de Luchtvaart en de Rijksluchtvaartdienst die betrekking heeft op onderzoek naar luchtvaartongevallen door die diensten.

Uitvoering

De Beleidsregel inzage archiefbescheiden Raad voor de Luchtvaart en Rijksluchtvaartdienst heeft betrekking op documenten die bij het Nationaal Archief worden beheerd. Om die reden komen verzoeken om raadpleging of gebruik van die stukken in eerste instantie bij de algemene rijksarchivaris binnen. Deze zet verzoeken onverwijld door naar de Minister van IenW waarna de procedure voor een besluit op het inzageverzoek aanvangt. Zoals hiervoor is aangegeven besluit de Minister van IenW na advisering door de Ovv op de verzoeken. De Ovv heeft hiertoe inzage in de desbetreffende archiefbescheiden.

Als praktische uitwerking van ingediende verzoeken worden de volgende stappen doorlopen:

1. Het Nationaal Archief informeert DGLM (Directoraat-generaal Luchtvaart en Maritieme Zaken) over de ontvangst van een inzageverzoek (inclusief een NA-registratienummer).
2. DGLM informeert de Ovv over het ontvangen verzoek en verleent de Ovv toestemming voor inzage in het dossier ten behoeve van het opmaken van het Ovv-advies.
3. DGLM informeert het Nationaal Archief over de verleende toestemming aan de Ovv voor inzage van het dossier.
4. De Ovv neemt contact op met het Nationaal Archief ten behoeve van inzageprocedure.
5. De Ovv brengt na zijn inzage het advies uit aan DGLM.
6. DGLM neemt in mandaat van de Minister een besluit op basis van het Ovv-advies.
7. DGLM verleent op basis van het Ovv-advies wel/geen inzage aan de verzoeker per besluit, informeert de verzoeker, de Ovv en het Nationaal Archief over het besluit met een toestemmingsverklaring.
8. Nadat toestemming voor inzage is verleend, neemt de verzoeker contact op met het Nationaal Archief waarna de inzageprocedure start.

NB.1: Voor het verlenen van toestemming voor inzage wordt gebruik gemaakt van het formulier 'Verklaring toestemming of weigering inzage in een inventarisnummer met een openbaarheidsbeperking in het belang van de Staat of zijn bondgenoten' opgesteld door het Nationaal Archief.

NB.2: Voor het opmaken van het advies en de verdere verwerking wordt verwezen naar het 'Informatieblad beoordelen inzageverzoek dossiers met een openbaarheidsbeperking in het belang van de Staat of zijn bondgenoten bij het Nationaal Archief' opgesteld door het Nationaal Archief.

NB.3: Als aan de inzage voorwaarden zijn verbonden, ziet DGLM/OVV toe op de naleving hiervan. Dat kan bijvoorbeeld door persoonlijke begeleiding door DGLM/OVV van de verzoeker bij de inzage in het Nationaal Archief.

Artikelsgewijs deel

Artikel 1

In artikel 1 zijn de voor de beleidsregel relevante definities opgenomen. Voor de definitie van het afwegingskader aan de hand waarvan verzoeken worden beoordeeld wordt verwezen naar artikel 5. Verder wordt het begrip verzoek nader omschreven. De definitie van onderzoeksinstantie is relevant met het oog op het feit dat het moet gaan om onderzoeksinformatie afkomstig van de Raad voor de Luchtvaart, dan wel het Bureau vooronderzoek van de Rijksluchtvaartdienst. Een definitie van Bijlage 13 bij het Verdrag van Chicago is verder van belang vanwege het feit dat de voornaamste criteria voor de beoordeling van de desbetreffende verzoeken uit deze internationale regeling voortvloeien.

Artikel 2

Artikel 2 regelt dat de Minister van IenW bij besluiten op verzoeken primair uitgaat van de artikelen 5.12, 6.2 en Appendix 2 van Bijlage 13. Het gaat hierbij om internationale voorschriften die bindend zijn voor het Koninkrijk der Nederlanden. In artikel 5.12 zijn onderzoeksgegevens genoemd die niet door de staat die het onderzoek uitvoert, openbaar gemaakt mag worden, tenzij dit geen negatieve gevolgen kan hebben voor het betreffende of enig andere toekomstig onderzoek. In artikel 6.2 is bepaald dat staten een conceptrapport of een deel daarvan, of documenten die zijn verkregen tijdens een onderzoek naar een ongeval of incident, niet mogen verspreiden, publiceren of er toegang toe verlenen zonder de uitdrukkelijke toestemming van de staat die het onderzoek heeft uitgevoerd, tenzij dergelijke rapporten of documenten reeds door die staat zijn gepubliceerd of vrijgegeven. Tenslotte bevat Appendix 2 aanvullende voorschriften voor de bescherming van onderzoeksgegevens alsook de factoren die in overweging moeten worden genomen bij een besluit over eventuele openbaarmaking.

Artikel 3

Zoals hiervoor is aangegeven bevatten de archieven van de Raad voor de Luchtvaart en het Bureau vooronderzoek van de Rijksluchtvaartdienst documenten die beperkt openbaar zijn. De bescherming is vastgelegd in de onder artikel 2 genoemde voorschriften uit Bijlage 13 bij het Verdrag van Chicago. Het gaat hierbij om de bescherming van onderzoeksinformatie met het oog op het belang van de Staat of zijn bondgenoten. Om zeker te stellen dat een verzoek daadwerkelijk ziet op beschermde onderzoeksinformatie moet de Minister de in artikel 5.12, 6.2 en Appendix 2 opgenomen criteria nalopen. Beschermde zijn bijvoorbeeld verklaringen van personen gedurende een onderzoek naar een ongeval of incident afgenomen door de onderzoeksautoriteit, opnamen en transcripten daarvan afkomstig van luchtverkeersdienstverleners of namen van personen betrokken bij het ongeval of incident. Maar ook conceptrapporten van een onderzoek dat door een buitenlandse Staat is uitgevoerd en gedeeld met Nederland kan niet zonder toestemming van die Staat vrijgegeven worden. De balancing test uit Bijlage 13 vereist verder dat moet worden nagegaan of een verzoeker naar de oorspronkelijke bron van de informatie kan worden verwezen. Ook moet worden bekeken of de aangevraagde informatie al openbaar is. Verder is het relevant na te gaan of de verzochte informatie wordt opgevraagd in het kader van een rechtsprocedure.

Artikel 4

Artikel 4 regelt dat de Minister van IenW voorafgaand aan het besluit op een verzoek tot inzage advies inwint van de Ovv. Het tweede lid van het artikel moet waarborgen dat het advies en daarmee het uiteindelijke besluit door toepassing van het afwegingskader van de balancing test plaatsvindt.

Artikel 5

In artikel 5 van deze beleidsregel zijn de diverse criteria van het te doorlopen afwegingskader opgenomen. Aan de hand daarvan moet bijvoorbeeld worden nagegaan of het belang van raadpleging of gebruik in het desbetreffende geval opweegt tegen het belang van de bevordering van de luchtvaartveiligheid, zoals beoogd door Bijlage 13 bij het Verdrag van Chicago. Bij de afweging moet ook gekeken worden naar het doel waarvoor de onderzoeksgegevens zijn vastgelegd en naar het gebruik dat de verzoeker voor ogen heeft.

Verder is ook essentieel of personen of organisaties negatief kunnen worden beïnvloed door een eventuele openbaarmaking van de verzochte gegevens. Het zal daarbij in het algemeen gaan om personen of organisaties die betrokken zijn geweest bij het onderzochte ongeval. Ook moet worden nagegaan of een betrokken persoon of organisatie zal instemmen met het vrijgeven van gegevens. Bij een besluit over een verzoek moet ook worden bekeken of een eventuele toestemming zodanig kan worden gegeven dat het risico op verdere verspreiding zoveel mogelijk wordt afgeschermd. Ook moet worden nagegaan of de aangevraagde informatie eventueel geanonimiseerd, geaggregeerd of samengevat kan worden. Verder moet worden nagegaan of de informatie van belang is om een ernstig risico voor gezondheid of het leven van de aanvrager te voorkomen. Tot slot moet worden afgewogen of het ongeval of incident is veroorzaakt vanwege gedragingen die op grove nalatigheid, opzettelijk wangedrag of gedaan met criminele bedoelingen duiden.

Artikel 6

Artikel 6 regelt de termijn waarbinnen de Ovv ernaar streeft advies uit te brengen en de Minister van IenW vervolgens op het verzoek beslist. De genoemde termijn is tot stand gekomen in overeenstemming met de Ovv. De termijnen kunnen in geval van complexe verzoeken worden verlengd.



Artikel 7

De bijlagen bij het Verdrag van Chicago kunnen alleen door terinzagelegging worden bekend gemaakt. Met het oog daarop regelt artikel 7 dat dit zal plaatsvinden bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Artikelen 8 en 9

Deze slotbepalingen regelen de citeertitel van de beleidsregel en de inwerkingtreding daarvan.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat
V. Karremans