RAPPORT

EVALUATIE NATIONALE CRISIS-BEHEERSINGSORGANISATIE VLUCHT MH17

R. TORENVLIED
E. GIEBELS
R.A. WESSEL
J.M. GUTTELING
M. MOORKAMP
W.G. BROEKEMA

UNIVERSITEIT TWENTE.

RAPPORT

EVALUATIE NATIONALE CRISISBEHEERSINGSORGANISATIE

VLUCHT MH17

9 december 2015

Opdrachtgever

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

Rapport Evaluatie Nationale Crisisbeheersingsorganisatie Vlucht MH17

Onderzoeksteam

Prof. dr. R. Torenvlied (projectleiding)	Universiteit Twente
Prof. dr. E. Giebels	Universiteit Twente
Prof. dr. R.A. Wessel	Universiteit Twente
Dr. J.M. Gutteling	Universiteit Twente
Drs. M. Moorkamp	Saxion University of Applied Sciences
Drs. W.G. Broekema	Universiteit Leiden

© 2015; Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum. Auteursrechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het WODC.

INHOUDSOPGAVE

Woord van dank xiii

Lijst van gehanteerde afkortingen xv

Samenvatting xix

Hoofdstuk 1. Opdracht, probleemstelling en werkwijze

1.1 Aanleiding voor het onderzoek 1
1.2 Instelling van het onderzoeksteam 3
1.3 Opdracht aan het onderzoeksteam 4
1.4 Politiek-maatschappelijke impact 5

1.5 Afbakening, probleemstelling en deelvragen 6
1.5.1 Tijdlijn van de evaluatie 6
1.5.2 Reikwijdte van de evaluatie 7
1.5.3 Afbakening ten opzichte van andere onderzoeken 9
1.5.4 Probleemstelling en deelvragen 10

1.6 Werkwijze 15
1.6.1 Organisatie van het onderzoek 15
1.6.2 Begeleidingscommissie en klankbordgroep 16
1.6.3 Vertrouwelijkheid en toegang tot gerubriceerde informatie 17

1.7 Opbouw van het evaluatierapport in hoofdlijnen 18
1.7.1 Hoofdactiviteiten in de crisisbeheersing rond vlucht MH17 18
1.7.2 Opbouw van het evaluatierapport 22

Hoofdstuk 2. Analysekader en methodologische verantwoording

2.1 Uitgangspunten voor een evaluatie van crisisbeheersing 26
2.1.1 Crises en overheidsoptreden 26
2.1.2 Omgaan met onzekerheid 28
2.1.3 Crisiscommunicatie 29
2.1.4 Flexibiliteit, improvisatie en crisisbeheersing 30
2.1.5 Crises evalueren 31

2.1.6 Opbouw van het analysekader 32

2.2 Zes kritische processen van crisisbeheersing 33
2.2.1 Proces van voorbereiding 34
2.2.2 Proces van onderkennen en signaleren van de crisis 35
2.2.3 Proces van voorzien in informatie 35
2.2.4 Proces van analyseren, beoordelen en besluiten voorbereiden 36
2.2.5 Proces van nemen van besluiten en aansturen 37
2.2.6 Proces van crisiscommunicatie 38

2.3 De structuur van de nationale crisisbeheersingsorganisatie 39
2.3.1 Een korte historische achtergrond 39
2.3.2 Uitgangspunten van de nationale crisisbeheersingsorganisatie 40
2.3.3 De gremia van de nationale crisisbeheersingsorganisatie 43
2.3.4 Noodtoestand en buitengewone bevoegdheden 50
2.3.5 Crises in het buitenland 51
2.3.6 De nafase 52

2.4 Methodologische verantwoording 53
2.4.1 Informatie uit de media 54
2.4.2 Openbare beleidsstukken, parlementaire informatie, verdragen en rapporten 54
2.4.3 Documenten van organisaties en gremia in de Rijkscrisisstructuur 55
2.4.4 Interviews met sleutelinformanten 58

Hoofdstuk 3. Onmiddellijke crisisrespons (17 en 18 juli 2014)

3.1 Aanloop naar de crisis 63
3.1.1 Vertrek van Schiphol 64
3.1.2 Vlucht MH17 verdwijnt 64
3.1.3 Een crash in oorlogsgebied 65
3.2 Crisisrespons in Den Haag en internationale diplomatie 66
3.2.1 Activering van de DCC's en parlementair ondersteuningsteam 67
3.2.2 Instelling en activiteiten van de nationale crisisorganisatie 68
3.2.3 De eerste ICCb- en MCCb-vergaderingen 71

3.3 Crisisrespons naar nabestaanden 76
3.3.1 Beschikbaar komen van de passagierslijst 77
3.3.2 De nabestaandenlijst 81
3.3.3 Bekendmaking van verwantennummers 82
3.3.4 Opvang van familieleden 84
3.3.5 Gemeenten 84

Hoofdstuk 4. De eerste dagen (18 juli tot en met 23 juli 2014)

4.1 Crisisrespons in Den Haag 87
4.1.1 Besluitvorming omtrent het sturen van de KBX naar Oekraïne 87
4.1.2 Drie prioriteiten en naar een dag van nationale rouw 88
4.1.3 ICCb- en MCCb-vergaderingen 89

4.2 Crisisrespons in het rampgebied: de eerste activiteiten voor een missie in Oekraïne 92
4.2.1 Activiteiten van het LTFO 92
4.2.2 De KBX-vlucht naar Kiev 93
4.2.3 Overleg op de ambassade 94
4.2.4 Op weg naar separatistengebied 95
4.2.5 Van Donetsk en Torez naar Charkov: de trein 96
4.2.6 OVSE, de pers en de SES 98
4.2.7 Situatie op de Nederlandse ambassade in Kiev en link met Den Haag 100

4.3 Crisisrespons naar nabestaanden 101
4.3.1 Inzet van de familierechercheurs, Slachtofferhulp Nederland en gemeenten 101
4.3.2 De informatiebijeenkomst in Nieuwegein 103
4.3.3 Lokale herdenkingen in Nederland 103
4.3.4 De dag van nationale rouw 104

Hoofdstuk 5. Periode rond de eerste missie (24 juli – 8 september 2014)

5.1 Crisisrespons in Den Haag in de periode van 24 juli tot en met 6 augustus 105
5.1.1 Besluitvorming over de missie 105
5.1.2 ICCb- en MCCb-vergaderingen van 24 juli tot en met 6 augustus 111

5.2 Crisisrespons in het rampgebied: de opstartfase van de repatriëringsmissie 114
5.2.1 Op weg naar Charkiv en Donetsk 114
5.2.2 Activiteiten op de Nederlandse ambassade in Kiev en de rol van de OVSE 115
5.2.3 De rol van Oekraïne en Australië in de opstartfase van de missie 115
5.2.4 Het opstarten van activiteiten in Charkiv 117
5.2.5 Operationele aansturing van de missie 117

5.3 Activiteiten rond de rampplek en het afbreken van de missie 118
5.3.1 Pogingen via de “zuidelijke route” 118
5.3.2 De “noordelijke route” en het inrichten van een Forward Operating Base 118
5.3.3 Activiteiten op de rampplek 119
5.3.4 De relatie met Den Haag 119

5.3.5 Afbreken van de missie en terugkeer naar Nederland 120
5.3.6 Repatriëring en identificatie van 26 juli tot 8 september 121

5.4 Crisisrespons naar nabestaanden 122
5.5 Activiteiten en crisisrespons in Den Haag tussen 6 augustus en 8 september 123
5.6 Activiteiten in de crisisbeheersing na 8 september 124

Hoofdstuk 6. Adequaatheid van de crisisbeheersing rond vlucht MH17

6.1 Kenmerken van de crisissituatie rond de crash van vlucht MH17 131

6.2 Kritische processen in de crisisbeheersong rond vlucht MH17 132
6.2.1 Voorbereiden ten behoeve van de crisis rond vlucht MH17 133
6.2.2 Onderkennen en signaleren van de crisis rond vlucht MH17 141
6.2.3 Voorzien van informatie over de crisis rond vlucht MH17 147
6.2.4 Analyseren, beoordelen en besluiten voorbereiden 158
6.2.5 Besluitvorming en aansturen van de crisisbeheersing rond vlucht MH17 162
6.2.6 Crisiscommunicatie bij de crisis rond vlucht MH17 168

6.3 Antwoord op de onderzoeksvragen 171
6.3.1 Rolvervulling in de nationale crisisbeheersingsorganisatie 172
6.3.2 Flexibele invulling van de rollen uit het Nationaal Handboek 179
6.3.3 Samenwerking met organisaties en actoren in de crisisbeheersing 182

Hoofdstuk 7. Analyse vanuit een internationaalrechtelijk perspectief

7.1 Inleiding 191
7.1.1 Crisisrespons in Den Haag 192
7.1.2 Internationale diplomatie 193
7.1.3 Crisisrespons in het rampgebied 193
7.1.4 Crisisrespons naar nabestaanden 193

7.2 Vergelijkbare gevallen waarin vliegtuigen zijn neergestort of neergeschoten 194
7.2.1 Buitenlands grondgebied en toepasselijk recht 196
7.2.2 Betwist grondgebied en gewapend conflict 199
7.2.3 Samenwerking met internationale partners 205
7.2.4 De rol van internationale organisaties 208

7.3 De internationale dimensie in de crisisprotocollen 212
7.4 Eerste beoordeling van de crisisbeheersing in een internationale context 214
7.5 Antwoord op de deelvraag 216

Hoofdstuk 8. Communicatie met en nazorg aan nabestaanden

8.1 Overheidsactiviteiten richting nabestaanden 219
8.2 De gebruikte informatiebronnen 220

8.3 Een eerste inventarisatie: analyse van open bronnen 221
8.3.1 Thema: de algehele informatievoorziening 222
8.3.2 Thema: activiteiten in de tijdlijn 222
8.3.3 Thema: de inzet van specifieke partijen 223
8.3.4 Thema: de nationale overheid 223
8.3.5 Thema: het collectieve aspect 224
8.3.6 Algemeen beeld uit open bronnen 224

8.4 Een brede inventarisatie: survey onder nabestaanden 225
8.4.1 Thema: contact met de overheid 225
8.4.2 Thema: tevredenheid over overheidsinstanties 226
8.4.3 Thema: tevredenheid over overheidsactiviteiten 227
8.4.4 Algemeen beeld uit de survey 228

8.5 Verdieping door middel van interviews 229
8.5.1 Interviews met familierechercheurs 229
8.5.2 Aanvullende interviews met casemanagers Slachtofferhulp Nederland 231

8.6 Interviews met nabestaanden 232
8.6.1 De selectie van nabestaanden 232
8.6.2 De procedure rondom de interviews met nabestaanden 232
8.6.3 De uiteindelijke respondentengroep 233
8.6.4 De procedure voor analyse van de interviews 233

8.7 De uitkomsten van de interviews 234
8.7.1 Activiteiten in de tijdlijn 234
8.7.2 De inzet van specifieke partijen 238
8.7.3 De rol van de media 244
8.7.4 Individuele versus collectieve beleving 244
8.7.5 De onderlinge afstemming tussen organisaties 245

8.8 Conclusies 247

Hoofdstuk 9. Informatievoorziening naar Tweede Kamer, media en samenleving

9.1 Inleiding 249

9.2 Informatievoorziening naar de Tweede Kamer 250
9.2.1 Aanpak en verantwoording 250
9.2.2 De periode van 17 juli tot 8 september 251
9.2.3 De periode van september 2014 tot mei 2015 258
9.2.4 Analyse van informatievoorziening naar de Tweede Kamer 264

9.3 Informatievoorziening naar media en samenleving 267

9.4 Waardering van de informatievoorziening in de media 270
9.4.1 Inleiding 270
9.4.2 Activiteiten van de journalistieke media 271
9.4.3 Inhoudelijke impressie van twintig geselecteerde berichten 273
9.4.4 Intensiteit en toonzetting in de sociale media 278

9.5 Waardering door de samenleving van de informatievoorziening 283
9.5.1 Inleiding 283
9.5.2 Relatie tot slachtoffers en reactie op crash 284
9.5.3 Twee nationale plechtigheden 287
9.5.4 Mediagebruik tijdens de crisis 288
9.5.5 Tevredenheid met de informatievoorziening door de overheid 290
9.5.6 Aanvullende opmerkingen van respondenten 294

Hoofdstuk 10. Conclusies

10.1 Doelstelling van de evaluatie 297
10.2 Hoofdconclusies van de evaluatie 298
10.3 Samenvatting van de hoofdconclusies 303

10.4 Antwoorden op de onderzoeksvragen 306
10.4.1 Functioneren van de nationale crisisbeheersingsorganisatie 306
10.4.2 Perspectief van nabestaanden 310
10.4.3 Perspectief van Tweede Kamer, media en samenleving 313

10.5 Leren van de crisis rond vlucht MH17 316

Bijlagen*

BIJLAGE A Samenstelling van de begeleidingscommissie en klankbordgroep.....321

BIJLAGE B Onderzoeksbronnen.....323

BIJLAGE C Informatieverzoek onderzoeksteam aan NCTV 331

BIJLAGE D Werkafspraken onderzoeksteam en WODC 335

BIJLAGE E Overzicht van geïnterviewde sleutelinformanten.....339

BIJLAGE F Inventarisatie nazorg aan nabestaanden.....343

BIJLAGE G Uitspraken van nabestaanden over optreden overheid 355

BIJLAGE H Overzicht vragen survey nabestaanden 357

BIJLAGE I Formulier toestemmingsverklaring ten behoeve van interviews nabestaanden ..359

BIJLAGE J Thema's uit het interviewformat nabestaanden-interviews 361

BIJLAGE K Tijdlijn van informatievoorziening naar de Tweede Kamer 363

BIJLAGE L Overzicht van bronnen inhoudelijke media-analyse.....375

BIJLAGE M Bronnenopgave (sociale) media-analyse 377

BIJLAGE N Verantwoording publieksonderzoek.....379

BIJLAGE O Korte curricula vitae van de onderzoekers 385

* Bijlagen F tot en met H zijn beschikbaar in de digitale versie van het rapport.

WOORD VAN DANK

De onderzoekers willen graag hun dank zeggen aan alle medewerkers en functionarissen die wij hebben benaderd ten behoeve van de evaluatie. Hun bereidwilligheid om open te spreken over hun ervaringen, om relevante documentatie te leveren en om hun contacten met ons te delen, heeft een zeer belangrijke bijdrage geleverd aan de totstandkoming van de evaluatie.

Daarnaast gaat onze dank uiteraard uit naar de nabestaanden van de slachtoffers van de ramp met vlucht MH17 die bereid waren om met ons te spreken over hun ervaringen met de activiteiten van de crisisbeheersingsorganisatie en de crisispartners.

De reikwijdte van het onderzoek, de bestuurlijke complexiteit van de crisisbeheersing en de grote maatschappelijke impact van de crisis vereiste een nauwe afstemming met de opdrachtgever, het WODC. Wij willen Theo van Mullekom, projectleider voor de onderhavige evaluatie vanuit het WODC, graag danken voor zijn grote inzet en de intensieve samenwerking bij de begeleiding van de evaluatie.

Ook willen wij dank zeggen aan de leden van de begeleidingscommissie en klankbordgroep voor hun constructieve adviezen en hun bijdragen bij het maken van afspraken en het verzamelen van documenten. Ten behoeve van het onderzoek onder nabestaanden willen wij in het bijzonder dank zeggen aan Theo Vermeulen en Sylvia van Braak (coördinatie familierechercheurs MH17) alsmede Victor Jammers (Slachtofferhulp Nederland) voor het openen van deuren richting nabestaanden.

De Universiteit Twente heeft de uitvoering van het evaluatieonderzoek gefaciliteerd. Wij willen Ariana Need en het Institute for Governance Studies (IGS) van de Universiteit Twente danken voor het beschikbaar stellen van assistentie en ondersteuning ten behoeve van de evaluatie. Kaylee Reijerink heeft hierdoor ten behoeve van het evaluatieonderzoek een achtergrondstudie kunnen verrichten naar relevante openbare bronnen. Janneke Overduin heeft een belangrijke rol gespeeld in de ondersteuning van Ellen Giebels bij het analyseren van de interviews onder nabestaanden, familierechercheurs en casemanagers van Slachtofferhulp Nederland en bij het inhoudelijk vormgeven van hoofdstuk 8. Hinke Mulder en Janneke van den Elshout, persvoorlichters van de Universiteit Twente, hebben de woordvoering verzorgd gedurende de uitvoering van het onderzoek. Wij willen ook Sarah Leers, van Maters & Hermsen, danken voor het redigeren van de tekst van de samenvatting.

Ten slotte willen wij het volgende opmerken. Wij waren onder de indruk van de grote betrokkenheid van iedereen—medewerkers, functionarissen en ministers—die een rol hebben gespeeld bij de crisisbeheersing rond vlucht MH17. De crisis die ontstond nadat vlucht MH17 was neergestort boven Oost-Oekraïne heeft daarmee niet alleen een grote impact gehad op nabestaanden en de Nederlandse samenleving, maar ook op de crisisbeheersingsorganisatie zelf.

LIJST VAN GEHANTEERDE AFKORTINGEN

AT	Adviesteam
AFP	Australische Federale Politie
AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
AO	Algemeen Overleg (Tweede Kamer)
API	Advance Passenger Information
Blg	Bijlage
BSB	Brigade Speciale Beveiligingsopdrachten (Koninklijke Marechaussee)
CAR	Communicatie Algemeen Regeringsbeleid (Ministerie van AZ)
CCT	Crisis Communicatie Team (Nationale Politie)
CdS	Commandant der Strijdkrachten
CJIATF	Combined Joint Interagency Task Force
CTIVD	Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten
CvO	Commissie van Overleg (Schiphol)
CVR	Cockpit Voice Recorder
DCC	Departementaal Coördinatiecentrum
DG	Directeur-Generaal
DOPS	Directie Operaties (Ministerie van Defensie)
EADRCC	Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre
EASA	European Aviation Safety Agency
EOC	Emergency Operations Centre (Malaysia Airlines)
EU	Europese Unie
EU-MIC	European Union Monitoring and Information Centre
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
FDR	Flight Data Recorder
FOB	Forward Operating Base (door missie opgericht te Soledar, Oekraïne)
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
GHOR	Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio
GRIP	Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdingsprocedure
HoM	Head of Mission
HLSC	High Level Safety Conference (ICAO)
IATA	International Air Transport Association
ICAO	International Civic Aviation Organization
ICCb	Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing
ICVO	Interdepartementale Commissie Vliegramp Oekraïne
IG	Inspecteur-Generaal
IVC	Informatie- en Verwijscentrum (t.b.v. nabestaanden)
JIT	Joint Investigation Team
Kb	Koninklijk besluit
KBX	Regeringstoestel (vliegtuigregistratie PH-KBX)

KMar	Koninklijke Marechaussee
LCMS	Landelijk Crisismanagement Systeem
LOB	Landelijk Operationeel Beeld
LOCC	Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum
LOS	Landelijke Operationele Staf
LTFO	Landelijk Team Forensische Opsporing
MCCb	Ministeriële Commissie Crisisbeheersing
MCVO	Ministeriële Commissie Vliegramp Oekraïne
MH17	Malaysia Airlines vluchtnummer 17
Minister / Ministerie van AZ	Minister / Ministerie van Algemene Zaken
Minister / Ministerie van BZ	Minister / Ministerie van Buitenlandse Zaken
Minister / Ministerie van BZK	Minister / Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Minister / Ministerie van IenM	Minister / Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Minister / Ministerie van VenJ	Minister / Ministerie van Veiligheid en Justitie
Minister / Ministerie van VWS	Minister / Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
MIVD	Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
MKSO	Ministeriële Kerngroep Speciale Operaties
MoU	Memorandum of Understanding
MP	Minister-President
MR	Ministerraad
NAVO	Noord Atlantische Verdragsorganisatie
NCC	Nationaal Crisiscentrum
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
NKC	Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie
NFI	Nederlands Forensisch Instituut
NGB	Nederlands Genootschap van Burgemeesters
NP	Nationale Politie
NTC	National Training Coordinator
NVVB	Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken
OCC	Operations Control Center (Malaysia Airlines)
OM	Openbaar Ministerie
OOV	Openbare Orde en Veiligheid
OPS-room	Operations Room
OT	Operationeel Team, veiligheidsregio
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
OvV	Onderzoeksraad voor Veiligheid
Plv.	Plaatsvervangend
RBT	Regionaal Beleidsteam
RVD	Rijksvoorlichtingsdienst
SCOT-team	Snel inzetbaar Consulair Ondersteuningsteam (Ministerie van BZ)
SenD	Situatieschets en Duiding
SES	State Emergency Services (Oekraïne)
SERP	Station Emergency Response Plan van Malaysia Airlines
SG	Secretaris-Generaal
SGBO	(nationale) Staven Grootschalig en Bijzonder Optreden
SHN	Slachtofferhulp Nederland

SIS	Slachtoffer Identificatiesysteem
SMM	Speciale Monitoring Missie van de OVSE in Oost-Oekraïne
Stavaza	Stand van zaken
Stcrt.	Staatscourant
Trb	Tractatenblad
TK	Tweede Kamer
USAR	Urban Search and Rescue Team
UT	Universiteit Twente
VKC	Vaste Kamercommissie (Tweede Kamer)
VN	Verenigde Naties
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VR	Veiligheidsregio
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

SAMENVATTING

1. INTRODUCTIE

Na het neerstorten van vlucht MH17 van Malaysia Airlines op 17 juli 2014 verkeert Nederland in diepe rouw. De crash heeft in de eerste plaats een onbeschrijfelijke impact op de nabestaanden. Hun dierbaren worden plots weggerukt uit het leven en zij blijven achter met het verlies. Het leed reikt verder dan dat van de directe families. De Nederlandse samenleving is diep geschokt. Ook internationaal is de impact groot. Het gegeven dat het vliegtuig boven conflictgebied vloog, roept vragen en zorgen op over de internationale politieke situatie.

Na het neerstorten van vlucht MH17 treedt in Nederland de Rijkscrisisstructuur in werking. Zoals de reglementen voorschrijven, wordt er een ambtelijke commissie crisisbeheersing gevormd met daarin hoge ambtenaren van verschillende departementen. Ook de ministeriële commissie crisisbeheersing treedt in werking. De ministers van de betrokken departementen komen samen op het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Beide commissies samen vormen de spil van de nationale crisisbeheersingsorganisatie. Daarnaast zijn er allerlei andere organisaties en private partijen actief om de ontstane crisis te beheersen.

Het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming schrijft voor dat het optreden van de overheid na een crisis geëvalueerd wordt. Deze evaluatie is in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) uitgevoerd door een team van onderzoekers van de Universiteit Twente.

Het evaluatieonderzoek

Dit onderzoek dient duidelijk te maken hoe de nationale crisisbeheersingsorganisatie heeft gefunctioneerd na de ramp met vlucht MH17 en in hoeverre dat heeft bijgedragen aan het beheersen van de crisis. Daarnaast dient het onderzoek in kaart te brengen hoe de communicatie is verlopen van de Rijksoverheid met nabestaanden, samenleving, Tweede Kamer en media.

De evaluatie bestaat uit drie deelonderzoeken. In de eerste plaats is gekeken naar de interdepartementale crisisbeheersing. Hierin is de rol van de verschillende actoren onderzocht en hun onderlinge samenwerking. Ook is gekeken in hoeverre de internationale politieke dynamiek van het Oekraïneconflict de besluitvorming en het functioneren van de crisisorganisatie heeft beïnvloed.

Het tweede deelonderzoek gaat nader in op de communicatie met en nazorg aan nabestaanden. Het derde deelonderzoek gaat over de vraag hoe de informatievoorziening is verlopen richting de Tweede Kamer, de media en de samenleving als geheel.

De uitkomsten van het evaluatieonderzoek zijn bedoeld om lessen te trekken voor het functioneren van de nationale crisisbeheersingsorganisatie bij toekomstige crises.

Hoofdactiviteiten

De nationale crisisbeheersingsorganisatie en de andere betrokken organisaties hebben veel activiteiten ontplooid in de crisisbeheersing rond het neerstorten van vlucht MH17. Dit omvat de eerste crisisrespons direct na het neerstorten van vlucht MH17, maar ook het verkrijgen van relevante informatie, de besluitvorming van de crisisbeheersingsorganisatie in de loop van de weken en maanden na de ramp en de samenwerking tussen betrokken organisaties. Ook de organisatie van plechtigheden, zoals de dag van nationale rouw en de nationale herdenking, behoren bij deze activiteiten. Het terughalen van de stoffelijke resten van de inzittenden en de wrakstukken van het vliegtuig naar Nederland, maar ook de manier waarop de Tweede Kamer, media en samenleving op de hoogte zijn gehouden, zijn activiteiten die onderdeel waren van de crisisbeheersing.

Om in al deze activiteiten een structuur aan te brengen, zijn ze in deze evaluatie gegroepeerd in zes hoofdactiviteiten van de crisisbeheersing:

- de crisisrespons in Den Haag
- de internationale diplomatie
- de crisisrespons in het rampgebied
- de crisisrespons naar nabestaanden
- de informatievoorziening naar de Tweede Kamer
- de informatievoorziening naar media en samenleving

Deze zes hoofdactiviteiten staan centraal in alle drie de deelonderzoeken. Er is gekeken hoe de nationale crisisbeheersingsorganisatie in de verschillende fasen van de crisis heeft gefunctioneerd op de zes hoofdactiviteiten. Daarmee kan in deze evaluatie worden bepaald of de crisisbeheersing adequaat is geweest. Onder een adequate crisisbeheersing wordt verstaan: het effectief structureren en beheersbaar maken van de complexe en chaotische crisissituatie.

Tijdlijn

Deelonderzoek 1, het onderzoek naar de interdepartementale crisisbeheersing, loopt van 17 juli 2014 tot 8 september 2014. Dit is het moment waarop de nationale crisisbeheersingsorganisatie overgaat in een projectorganisatie. Deelonderzoek 2 en 3 lopen van 17 juli 2014 tot en met het voorjaar van 2015. De communicatie met nabestaanden, Tweede Kamer, media en de samenleving als geheel duurt immers langer voort.

2. BEANTWOORDING DEELVRAGEN

Deelonderzoek 1 – het functioneren van de nationale crisisbeheersingsorganisatie

Deelvraag 1.1

Welke rol hebben de actoren gespeeld in de crisisbeheersing en in hoeverre komt hun optreden overeen met de voorgeschreven taakomschrijving?

Structuur. De structuur van de nationale crisisbeheersingsorganisatie rond vlucht MH17 is een vereenvoudiging van de structuur zoals omschreven in het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming. Ondanks de vele verschillende activiteiten die naast elkaar moesten plaatsvinden, de moeilijke omstandigheden in Oekraïne en de gevoelige internationaal-politieke context, had de geactiveerde nationale crisisbeheersingsorganisatie een eenvoudige structuur.

Crisisbesluitvorming. De crisisbesluitvorming rond vlucht MH17 vond gedeeltelijk plaats zoals omschreven in het Nationaal Handboek. De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) was de schakel tussen de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb) en de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb). De MCCb stemde haar optreden af met de ministerraad. Besluitvorming over de missies in Oekraïne vond plaats in twee vergaderingen in de ministerraad. Hierbij vervulden de Commandant der Strijdkrachten, de korpschef Nationale Politie en de NCTV een adviesrol.

Nationaal Crisiscentrum (NCC). Het NCC functioneerde zoals omschreven in het Nationaal Handboek. Daarnaast had het NCC een actieve rol in de coördinatie van de samenwerking met crisispartners. Hoewel het Nationaal Handboek dit voorschrijft, werd er geen Adviesteam georganiseerd met adviseurs van verschillende ministeries en het NCC, aangevuld met experts. Het ontbreken van een Adviesteam vergrootte de slagvaardigheid van de crisisbesluitvorming. Het nadeel was echter dat de crisiscentra van de betrokken departementen niet direct waren aangesloten bij de crisisbesluitvorming rond vlucht MH17.

Stuurgroep MH17 Recovery. De stuurgroep MH17 Recovery werd opgericht om de missies in Oekraïne voor te bereiden en te ondersteunen. In de loop van het proces nam de stuurgroep verantwoordelijkheden over van de NCTV. Dit had betrekking op de duiding van de veiligheidssituatie in Oekraïne en de operationele aansturing van de missies.

Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (NKC). Het NKC functioneerde volgens de richtlijnen in het Nationaal Handboek. Daarnaast nam het NKC taken rond de informatievoorziening en organisatie van nazorg aan nabestaanden op zich, waaronder de coördinatie van de ceremonies op vliegbasis Eindhoven.

Parlementair verantwoordingsteam. Nieuw in de nationale crisisbeheersingsorganisatie was de activering van een parlementair verantwoordingsteam. Dit team verzorgde de informatievoorziening naar de Tweede Kamer.

Deelvraag 1.2a

Hoeveel ruimte lieten de protocollen en was er een flexibele invulling mogelijk?

De hoofdstructuur van de nationale crisisbeheersingsorganisatie rond vlucht MH17 was gebaseerd op het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming. Op enkele essentiële punten is de hoofdstructuur flexibel ingevuld, en aangevuld, voor een adequate crisisbeheersing. Zo bracht de internationaal-politieke context met zich mee dat er veel diplomatieke activiteiten moesten worden ontplooid. De minister-president en de minister van Buitenlandse Zaken namen deze activiteiten voor hun rekening en brachten deze in bij de MCCb.

Op strategisch en operationeel niveau moesten er missies worden voorbereid en aangestuurd. Hiertoe werden een parallel overlegcircuit en de interdepartementale stuurgroep MH17 Recovery ingericht. Veranderende omstandigheden leidden tot meer taken en verantwoordelijkheden voor deze stuurgroep. De korpschef Nationale Politie en de Commandant der Strijdkrachten werden als adviseurs direct betrokken bij strategische besluitvorming. Deze flexibele invulling van het Nationaal Handboek bevorderde een adequate crisisbeheersing.

Ondanks deze flexibele invulling van het Nationaal Handboek heeft de nationale crisisbeheersingsorganisatie in eerste instantie te weinig geïnvesteerd in samenwerking met relevante betrokken organisaties en actoren. Hierdoor was de nationale crisisbeheersingsorganisatie niet aangesloten bij de uitvoering van de eerste crisisrespons rond vlucht MH17.

Deelvraag 1.2b

Hoe is de samenwerking verlopen met partijen die geen deel uitmaken van de nationale crisisbeheersingsorganisatie?

Vanuit de nationale crisisbeheersingsorganisatie was er te weinig samenwerking met andere relevante organisaties die betrokken waren bij de eerste crisisrespons rond vlucht MH17. De nationale crisisbeheersingsorganisatie had organisaties en functionarissen die actief waren in de eerste crisisrespons beter moeten ondersteunen en hun werkzaamheden beter moeten helpen afstemmen. Dit geldt zowel voor de crisisrespons in Oekraïne als voor de crisisrespons naar nabestaanden. Hierdoor is te weinig gebruikgemaakt van de expertise en informatie waarover de organisaties beschikten. Dit heeft een adequate crisisbeheersing bemoeilijkt.
Na enkele dagen verbeterde de samenwerking tussen de nationale crisisbeheersingsorganisatie en organisaties die actief waren in de crisisrespons. Er werden heldere afspraken gemaakt en de organisaties en actoren kregen autonomie toegekend.

Nazorg voor medewerkers die betrokken waren bij de crisisbeheersing was sterk wisselend georganiseerd. Een opvallende uitkomst van deze evaluatie is dat er voor bestuurders geen voorzieningen voor nazorg zijn.

Deelvraag 1.2c

Hoe heeft de internationale politieke dynamiek van het Oekraïneconflict de besluitvorming en het functioneren van de crisisorganisatie beïnvloed?

De nationale crisisbeheersingsorganisatie gaf vanaf het begin van de crisis blijk van respect voor het internationaal recht. Hiermee creëerde de crisisbeheersingsorganisatie proactief de randvoorwaarden voor een succesvol optreden van de missies in het rampgebied.

In de beheersing van crises in het buitenland is het noodzakelijk om in een vroeg stadium volwaardige expertise in internationale politiek en conflictbeheersing in te brengen. Bij de crisisbeheersing rond de ramp met MH17 is dit in eerste instantie niet gebeurd. De NCTV-organisatie trok aanvankelijk de coördinatie en informatiebeoordeling ten aanzien van de missie naar zich toe. Hierdoor ontbrak het de crisisbeheersingsorganisatie aan kennis om op de juiste manier in te spelen op de veiligheidssituatie in Oost-Oekraïne.

Onderdelen en diensten van ministeries met expertise op het gebied van internationale politiek en conflictbeheersing raakten pas na enkele dagen betrokken bij de crisisbeheersing. Hun nauwe betrokkenheid heeft vervolgens een adequate crisisbeheersing bevorderd.

De crisisbeheersingsorganisatie had beter kunnen en moeten aansluiten bij de bepalingen uit het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming over crises in het buitenland. Deze bepalingen zijn bij de crisis rond MH17 onvoldoende in de praktijk gebracht, ondanks het feit dat het rampgebied in buitenlands oorlogsgebied gelegen was.

Deelonderzoek 2 – nazorg en communicatie nabestaanden

Deelvraag 2a

Hoe is de nazorg aan nabestaanden verlopen?

Eerste opvang
Uit de evaluatie komt naar voren dat nabestaanden over het algemeen ontevreden waren over de eerste opvang door de overheid. In de eerste uren na de ramp was het moeilijk om contact te leggen met de betrokken instanties. Ook geven nabestaanden aan dat ze soms onprofessioneel en argwanend bejegend werden. Bij de eerste opvang ervoeren nabestaanden een gebrekkige coördinatie. Zo werden ze niet teruggebeld, moesten ze meerdere keren dezelfde informatie geven en bestond er onduidelijkheid over het gebruik van de door hen verstrekte informatie. Nabestaanden die naar Schiphol zijn afgereisd, hebben de opvang door medewerkers van Schiphol en Malaysia Airlines als overwegend positief ervaren.

Familierechercheurs
Nabestaanden zijn unaniem zeer tevreden over de inzet van familierechercheurs. De familierechercheurs waren een belangrijke schakel in de nazorg en informatievoorziening van de nationale crisisbeheersingsorganisatie naar nabestaanden. Familierechercheurs fungeerden voor veel nabestaanden als steun en toeverlaat.

Slachtofferhulp en IVC
Bij de inzet en ondersteuning van Slachtofferhulp Nederland zijn vooral kritische geluiden te horen over de deskundigheid en professionele houding van vrijwilligers, die vanwege de omvang van de ramp veelvuldig zijn ingezet. Nabestaanden die gebruik hebben gemaakt van het lotgenotencontact van Slachtofferhulp Nederland zijn daarover tevreden. Nabestaanden geven aan dat ze positief zijn over de beschikbaarheid van het Informatie- en Verwijscentrum voor nabestaanden (IVC), maar ze hebben hier heel wisselend en soms heel weinig gebruik van gemaakt.

Betrokkenheid
De grote persoonlijke betrokkenheid van bewindslieden, leden van het Koninklijk Huis en burgemeesters is een grote steun geweest voor veel nabestaanden.

Bijzonder tevreden waren de nabestaanden over de ceremonies bij aankomst van de stoffelijke resten op vliegbasis Eindhoven. De dag van nationale rouw en de nationale herdenking zijn door nabestaanden als zeer positief gewaardeerd. Bij het aanbod van nazorg door de overheid was de dag van nationale rouw een positief kantelpunt in de waardering door nabestaanden.

Deelvraag 2b

Hoe is de communicatie verlopen met en naar nabestaanden?

Formele bevestiging

Nabestaanden geven aan dat zij het belangrijk vonden om een formele bevestiging te krijgen dat hun dierbaren waren overleden. Alleen nabestaanden van wie de gegevens bekend waren bij Malaysia Airlines kregen een telefonische bevestiging van de luchtvaartmaatschappij. Nabestaanden die alleen via het nationaal noodnummer geregistreerd waren, moesten het verlies van hun dierbaren opmaken uit de openbaar gemaakte passagierslijst of afleiden uit het bezoek van familierechercheurs. Ongeveer een derde van de nabestaanden geeft aan nooit een formeel bericht te hebben ontvangen dat hun dierbaren zich op 17 juli 2014 aan boord hadden bevonden van vlucht MH17 naar Kuala Lumpur.

Informatie en informatiebijeenkomsten

Veel nabestaanden hebben de eerste informatiebijeenkomst in Nieuwegein als zeer onprettig ervaren. Dit kwam grotendeels doordat de aanwezigen de gelegenheid kregen hun gevoelens te uiten, wat echter niet in goede banen werd geleid. De gebeurtenissen tijdens deze eerste bijeenkomst weerhielden meerdere nabestaanden ervan om vervolgbijeenkomsten te bezoeken. De latere informatiebijeenkomsten zijn wel beter gewaardeerd door nabestaanden.

Veel nabestaanden geven aan dat ze soms erg veel informatie van de overheid ontvingen en dat veel van die informatie ook dubbel was. Wel waren ze te spreken over de nieuwsbrief van het IVC. Het persoonlijk contact met de familierechercheurs en de mogelijkheid om altijd met vragen aan te kloppen, wordt steeds weer als zeer positief benoemd.

Incidenten

Twee incidenten in de communicatie naar en met nabestaanden zijn in de evaluatie door vrijwel alle nabestaanden benoemd. Het eerste incident betreft de uitspraak van de Minister van Buitenlandse Zaken over het mondkapje dat werd aangetroffen om de hals van een van de inzittenden. De familierechercheurs hebben hier direct op gereageerd door contact op te nemen met de nabestaanden en de uitspraak toe te lichten. Dat heeft veel nabestaanden milder over het incident doen oordelen.

Het tweede incident betreft berichtgeving over een presentatie van een lid van het Landelijk Team Forensische Opsporing (LTFO), waarin beelden van slachtoffers zouden zijn getoond. De reacties van de nabestaanden hierop varieerden van uiterst begripvol tot ronduit woedend.

Daarnaast zijn er twee incidenten die door enkele nabestaanden zijn genoemd. Zo zei de Minister van Veiligheid en Justitie op de persconferentie van 19 juli 2014 dat er contact met iedereen was geweest en dat alles in orde was. Voor veel nabestaanden gold dat helemaal nog niet.
Het tweede incident betreft de algemene uitspraak: “*het* leed van *de* nabestaanden” als argument bij woordvoering door partijen in de Tweede Kamer. Dit hebben meerdere nabestaanden als zeer vervelend ervaren.

Repatriëring en identificatie
Verschillende nabestaanden noemen dat er tijdens het proces van identificatie en repatriëring dingen mis zijn gegaan. Voorbeelden zijn: onzorgvuldige behandeling van stoffelijke resten, niet tonen van foto's of andere/verkeerde foto's. De procedure rondom het identificeren en claimen van bezittingen van slachtoffers middels een online catalogus noemen veel nabestaanden als voor verbetering vatbaar. De foto's waren onduidelijk, het systeem was gebruiksonvriendelijk en er was een onduidelijke afhandelingsprocedure.

Deelonderzoek 3 – communicatie met Tweede Kamer, media en samenleving

Deelvraag 3a

Hoe verliep de informatievoorziening richting de Tweede Kamer?

Frequentie en informatiedichtheid
De Tweede Kamer ontving vaak en veel informatie betreffende de MH17-crisis. Dit was een gevolg van de belofte van de minister-president om de Tweede Kamer regelmatig te informeren. In combinatie met de complexiteit van de crisis leidde dit ertoe dat informatie regelmatig werd vernieuwd of herzien. Het uitgangspunt was dat nabestaanden eerder geïnformeerd moesten worden dan de Tweede Kamer. Hierdoor was de informatievoorziening complex en soms moeilijk af te stemmen.

Kantelpunten in de waardering
Bij de informatievoorziening naar de Tweede Kamer traden twee kantelpunten in de waardering op. Het eerste kantelpunt was begin oktober 2014, na een briefing van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV).Op dat moment werden er zeer veel vragen gesteld aan de regering over de haalbaarheid en effectiviteit van mogelijke vervolgmissies in Oekraïne.

Begin januari 2015 vond een tweede kantelpunt plaats, toen bleek dat er drie dagen voor de crash een bijeenkomst voor diplomaten had plaatsgevonden over de veiligheid van het Oekraïense luchtruim. Het verslag van deze bijeenkomst kwam niet bij het verantwoordelijke ministerie in Nederland terecht. Over de informatievoorziening van de regering en het feit dat deze bijeenkomst voor diplomaten niet eerder bekend was geworden, werden in de Kamer zeer veel vragen gesteld.

Bij oppositiepartijen ontstond vanaf begin januari 2015 een groeiende perceptie dat er in de crisis rond vlucht MH17 informatie werd achtergehouden door de regering. Deze perceptie is gevoed doordat dat de regering geen inzage gaf in de staatsgeheime stukken van de ICCb en de MCCb. Ook werden in vrijgegeven documenten grote gedeelten toch onleesbaar gemaakt.

Deelvraag 3b

Hoe verliep de informatievoorziening richting de media en de samenleving?

Tijdens de crisis rond vlucht MH17 is een ruim en continu aanbod aan informatie beschikbaar gesteld via de websites www.rijksoverheid.nl/documenten en www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/vliegramp-mh17. De informatie bestond onder andere uit Kamerstukken, toespraken en weergaven van persconferenties. Naast de algemeen beschikbare publieksinformatie werd ook veel aandacht besteed aan het beantwoorden van individuele vragen van burgers.

Gedurende de crisis rond MH17 is veel geïnvesteerd in het coördineren van de informatievoorziening, zodat er zoveel mogelijk eenheid bestond in de crisiscommunicatie. Woordvoering en crisiscommunicatie verliepen hiertoe uitsluitend via het NKC. Ook persconferenties werden volgens een duidelijk format georganiseerd, op vaste momenten en op een vaste locatie. De coördinatie kwam ook tot uiting in de drie prioriteiten die het kabinet zich ten doel had gesteld: repatriëring van de slachtoffers, onderzoek naar de oorzaken van de crash en opsporing van mogelijke daders.

De informatievoorziening naar de Tweede Kamer bereikte de samenleving op indirecte wijze. De journalistieke media gebruikten de briefings en stand van zakenbrieven van het kabinet als informatiebron. Ook hierbij was het uitgangspunt dat nabestaanden eerder moesten worden geïnformeerd dan de Tweede Kamer en de samenleving. Een goede coördinatie van de informatievoorziening was dus strikt noodzakelijk.

De Rijksoverheid heeft in het kader van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) zeer veel documenten vrijgegeven. Veel van de informatie op deze documenten werd echter onleesbaar gemaakt.

Deelvraag 3c

Hoe waardeerden de media en de samenleving de informatievoorziening?

De informatievoorziening over de crisis rond vlucht MH17 bereikte de Nederlandse burgers voornamelijk via (websites van) televisie en kranten of uitgezonden persconferenties. Open bronnen van de overheid werden bijna niet geraadpleegd. Burgers achtten de berichtgeving via (websites van) televisie en kranten het meest betrouwbaar. Sociale media werden het minst betrouwbaar geacht.

De omvang van de berichtgeving in journalistieke media en sociale media was gedurende de eerste drie weken na de crash het grootst. Daarna nam de intensiteit af. De berichtgeving nam weer toe bij belangrijke gebeurtenissen: de presentatie van het OvV-rapport met voorlopige bevindingen, de daaropvolgende vergadering in de Tweede Kamer, de nationale herdenking en bij het bekend worden van de diplomatenbriefing in Kiev. Op de berichtgeving over de nationale herdenking na, was de berichtgeving kritisch van toon. Het vrijgeven van stukken die veel onleesbaar gemaakte passages bevatten, versterkte de perceptie bij sommige journalistieke media dat de overheid informatie achterhield.

In de journalistieke media zijn veel kritische geluiden waar te nemen en ook een veranderende toonzetting. In het begin kreeg de overheid lof voor haar aanpak en de informatievoorziening over de ramp met MH17, maar vanaf september 2014 veranderde dat in een kritische houding. Ook in sociale media zijn de inhoud en de toonzetting vanaf september 2014 beduidend negatiever dan in de eerste periode na de ramp.

Een overgroot deel van de Nederlandse burgers vond de dag van nationale rouw indrukwekkend. De meerderheid van de Nederlandse bevolking heeft de informatievoorziening van de Rijksoverheid over de MH17-crisis over het algemeen als positief ervaren. Slechts een kleine minderheid (rond 15 procent) was ontevreden met de informatievoorziening.

3. HOOFDCONCLUSIES

Algemeen

De eerste crisisrespons rond vlucht MH17 verliep onnodig moeizaam en complex, omdat de nationale crisisbeheersingsorganisatie onvoldoende gericht was op samenwerking met en tussen betrokken organisaties en de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie.

Andere noodzakelijke activiteiten werden door de nationale crisisbeheersingsorganisatie voortvarend opgepakt, zoals besluitvorming in Den Haag, internationale diplomatie, de crisiscommunicatie en de organisatie van plechtigheden.

De NCTV-organisatie trok de eerste dagen te veel naar zich toe. Na de eerste dagen kwam er een betere samenwerking tussen de departementen op gang, waardoor alle partijen hun bijdrage konden leveren.
Nabestaanden zijn in het algemeen tevreden over de geboden nazorg en informatievoorziening. Hoewel de Tweede Kamer en de media de informatievoorziening vanuit de Rijksoverheid vanaf september 2014 minder positief zijn gaan waarderen, is de Nederlandse burger in het algemeen tevreden over de informatievoorziening.

Deelonderzoek 1 – het functioneren van de nationale crisisbeheersingsorganisatie

Ondanks de complexiteit van de crisis rond vlucht MH17 had de geactiveerde nationale crisisbeheersorganisatie een eenvoudige structuur. De crisisbesluitvorming vond gedeeltelijk plaats zoals omschreven in het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming. Op enkele essentiële punten is de hoofdstructuur flexibel ingevuld, en aangevuld, ten behoeve van een adequate crisisbeheersing.
Ondanks de flexibele invulling van het Nationaal Handboek heeft de nationale crisisbeheersingsorganisatie in eerste instantie echter te weinig geïnvesteerd in samenwerking met relevante betrokken organisaties en actoren. Hierdoor was de nationale crisisbeheersingsorganisatie niet aangesloten bij de uitvoering van de eerste crisisrespons rond vlucht MH17. Na enkele dagen verbeterde de samenwerking tussen de nationale crisisbeheersingsorganisatie en organisaties die actief waren in de crisisrespons.

De nationale crisisbeheersingsorganisatie heeft vanaf het begin van de crisis rekening gehouden met internationaal-politieke gevoeligheden. Hiermee creëerde men de randvoorwaarden voor een succesvol optreden van de missies in het rampgebied. De NCTV-organisatie trok echter te veel de coördinatie en informatiebeoordeling ten aanzien van de missie naar zich toe. Hierdoor kon de crisisbeheersingsorganisatie niet optimaal inspelen op de veiligheidssituatie in Oost-Oekraïne. Onderdelen en diensten van ministeries met expertise op het gebied van internationale politiek en conflictbeheersing raakten pas na enkele dagen betrokken bij de crisisbeheersing. Hun nauwe betrokkenheid bevorderde vervolgens een adequate crisisbeheersing.

Deelonderzoek 2 – nazorg en communicatie nabestaanden

Nabestaanden waren over het algemeen ontevreden over de eerste opvang door de overheid. Ze ervoeren hierbij een gebrekkige coördinatie.

De betrokkenheid van bewindslieden, leden van het Koninklijk Huis en burgemeesters is voor veel nabestaanden een grote steun geweest. Ook de nationale ceremonies en de inzet van familierechercheurs werden zeer positief ervaren. De dag van nationale rouw was voor nabestaanden een positief kantelpunt in hun waardering van de nazorg door de overheid. Vanaf dat punt zijn nabestaanden in het algemeen tevreden over de geboden nazorg.

Veel nabestaanden geven aan dat ze soms wel erg veel informatie van de overheid ontvingen en dat veel van die informatie dubbel was. Wat veel nabestaanden hebben gemist, is een formele bevestiging van het overlijden van hun dierbare(-n). Enkele incidenten in de communicatie naar en met nabestaanden hebben hun leed versterkt. Bij de repatriëring en identificatie van slachtoffers en hun bezittingen zijn verschillende dingen mis gegaan.

Deelonderzoek 3 – communicatie met Tweede Kamer, media en samenleving

De Tweede Kamer ontving vaak en veel informatie betreffende de MH17-crisis. In de Tweede Kamer is er een kanteling zichtbaar in de waardering van de informatievoorziening. Aanvankelijk was er waardering voor de informatievoorziening door de regering, maar na verloop van tijd ontstond er bij oppositiepartijen een groeiende perceptie dat er in de crisis rond vlucht MH17 informatie werd achtergehouden.

Er was een ruim en continu aanbod aan informatie van de regering richting de media en samenleving. Het NKC investeerde veel in het coördineren van de informatievoorziening, zodat er zoveel mogelijk eenheid bestond in de crisiscommunicatie.

In de journalistieke media en in de sociale media kreeg de overheid in het begin veel lof voor haar aanpak en de informatievoorziening over de ramp met MH17, maar vanaf september 2014 veranderde dat in een kritische houding.

Een overgroot deel van de Nederlandse burgers vond de dag van nationale rouw indrukwekkend en een meerderheid heeft de informatievoorziening van de Rijksoverheid over de MH17-crisis in het algemeen als positief ervaren.

4. BESCHOUWING

Op dit moment, anderhalf jaar na de ramp met vlucht MH17, zijn de stoffelijke resten van de passagiers, op twee Nederlandse passagiers na, geïdentificeerd en teruggebracht naar hun nabestaanden. Kort geleden heeft de Onderzoeksraad voor Veiligheid vastgesteld dat een BUK-luchtdoelraket van Russische makelij vlucht MH17 heeft neergehaald. De luchtdoelraket werd afgeschoten vanuit gebied dat door pro-Russische separatisten werd gecontroleerd. Deze daad, uitgevoerd in een gewapend conflict net voorbij de buitengrenzen van de Europese Unie, heeft het leven gekost van bijna 300 burgers.

Veel van de geïnterviewde sleutelinformanten gaven aan dat dit scenario hun voorstellingsvermogen te boven ging. De omstandigheden waaronder de crisisbeheersing plaatsvond, waren niet alleen onverwacht maar ook complex. Het evaluatieonderzoek laat zien dat, gegeven die omstandigheden en ondanks de moeizame eerste crisisrespons, de nationale crisisbeheersingsorganisatie in brede zin, dus inclusief crisispartners, erin is geslaagd om de crisis gaandeweg op een adequate wijze te beheersen.

Dat neemt niet weg dat op basis van deze evaluatie belangrijke lessen moeten worden getrokken voor toekomstige crises. Misschien zal de crisis rond de crash van vlucht MH17 niet uniek blijken te zijn. Soms is de scheidslijn tussen een nationale crisis en een buitenlandse, of zelfs internationale, crisis niet gemakkelijk te trekken. Soms zijn crises vervlochten met internationale gewapende conflicten die de veiligheid van Nederlandse staatsburgers bedreigen. De crisis rond vlucht MH17 leert dat het belangrijk is om dan zeer snel samen te werken met betrokken departementen en met andere organisaties die actief zijn in de crisisrespons. Lessen uit de crisisbeheersing rond de ramp met vlucht MH17 kunnen zo behulpzaam zijn om de nationale crisisbeheersingsorganisatie verder voor te bereiden op situaties waarin de veiligheid van burgers wordt bedreigd.

HOOFDSTUK 1
OPDRACHT, PROBLEEMSTELLING EN WERKWIJZE

1.1 AANLEIDING VOOR HET ONDERZOEK

Na het neerstorten[1] van vlucht MH17 van Malaysia Airlines op 17 juli 2014 trad de Nederlandse Rijkscrisisstructuur in werking. De overheid stelde een ambtelijke commissie crisisbeheersing samen waarin hoge ambtenaren van verschillende departementen zitting hadden. Snel kwamen ook ministers samen op het Ministerie van Veiligheid en Justitie om het hoofd te bieden aan de ontstane crisissituatie. De eerste uren stond deze ministeriële commissie onder leiding van de Minister van Veiligheid en Justitie. Na aankomst in Nederland nam de Minister-President de leiding van de ministeriële commissie op zich. De ministers waren voor het publiek de meest zichtbare hoofdrolspelers in de crisisbeheersing door de Rijksoverheid. Achter de schermen waren heel veel medewerkers van allerlei overheidsorganisaties en private partijen bezig om antwoorden te vinden op de meest prangende vragen van het moment en activiteiten te ontplooien om de ontstane crisis te beheersen.

De Rijkscrisisstructuur is het geheel van gremia en actoren, inclusief hun bevoegdheden en hun onderlinge werkrelaties, dat geactiveerd kan worden om een crisis te beheersen die speelt op nationaal niveau. We spreken dan ook wel van de nationale crisisbeheersingsorganisatie.[2] Het referentiekader voor de Rijkscrisisstructuur, ofwel de nationale crisisbeheersingsorganisatie, wordt uitvoerig beschreven in het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming—kortweg “het Nationaal Handboek” of “het Handboek”—waarvan de meest recente versie in 2013 is vastgesteld. In het Nationaal Handboek wordt een centrale rol toebedeeld aan de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) en het Nationaal Crisiscentrum (NCC)—beide gevestigd op het Ministerie van Veiligheid en Justitie.[3] Bij nationale crises vormen de NCTV en het NCC een cruciale schakel tussen allerlei kritische processen van crisisbeheering. Die kritische processen zijn: voorbereiden; signaleren en onderkennen; informatie verzamelen en uitwisselen; analyseren en

---

[1] Afwisselend gebruiken wij de termen “neerstorten van”, “crash van”, of “ramp met” vlucht Malaysia Airlines MH17. Met het gebruik van deze termen doen wij geen uitspraak over de oorzaken van de ramp of de schuldvraag. Dat laat onverlet dat er door personen of organisaties in de crisisbeheersingsorganisatie, maar ook daarbuiten (bijvoorbeeld door nabestaanden, in de media, of in het parlement), in de onderzoeksperiode soms wordt gerefereerd aan een specifieke oorzaak of schuldvraag. In de periode van de crisis die wij hebben onderzocht (in het meest brede deelonderzoek tussen 17 juli 2014 en voorjaar 2015), was er geen conclusie bekend van een officieel onderzoek naar de oorzaak of schuldvraag. Op 13 oktober 2015 maakte de Onderzoeksraad voor Veiligheid bekend dat vlucht MH17 werd neergeschoten door een BUK-luchtdoelraket van Russische makelij, afgeschoten vanuit een gebied dat werd gecontroleerd door pro-Russische separatisten. Zie: Onderzoeksraad voor Veiligheid (2015). *Crash van Malaysia Airlines Vlucht MH17.* Den Haag: Onderzoeksraad voor Veiligheid.

[2] In dit evaluatierapport zullen wij de begrippen Rijkscrisisstructuur en nationale crisisbeheersingsorganisatie inwisselbaar gebruiken.

[3] In dit rapport verwijzen wij naar de NCTV als organisatie, tenzij anderszins aangeduid als “functionaris NCTV”.

beoordelen van informatie alsmede besluitvorming voorbereiden; besluitvorming en coördineren van activiteiten; en crisiscommunicatie.

Naast de nationale crisisbeheersingsorganisatie is meestal ook een (groot) aantal andere, relevante organisaties en actoren bij de crisisbeheersing betrokken. Deze organisaties en actoren behoren niet tot de vaste actoren van de nationale crisisbeheersingsorganisatie, maar spelen wel een belangrijke rol in de beheersing van specifieke crises. In deze evaluatie verwijzen wij daarom steeds naar de nationale crisisbeheersingsorganisatie en haar crisispartners.

Het Nationaal Handboek stelt dat, na een crisis, het optreden van de overheid in de crisis moet worden geëvalueerd door de Minister van Veiligheid en Justitie (VenJ).[4] De Tweede Kamer heeft een evaluatie van de crisisbeheersing rond vlucht MH17 geagendeerd in het Algemeen Overleg van de vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken, gehouden op 15 oktober 2014. In dat overleg stelt Kamerlid Servaes (PvdA) dat het belangrijk is om op een zeker moment alle aspecten van het hele proces te evalueren.[5] De Minister van Veiligheid en Justitie antwoordt aan de Kamer dat een evaluatie van de crisisbeheersing MH17 op dat moment interdepartementaal inmiddels plaatsvindt en wordt uitgevoerd door de Nationale Academie voor Crisisbeheersing van de NCTV. Hierop ontspint zich in de Kamer een discussie over de start, reikwijdte en onafhankelijkheid van het NCTV-onderzoek naar de crisisbeheersing rond vlucht MH17. Kamerlid Servaes (PvdA) stelt de vraag of de regering het ermee eens is dat het beter zou zijn dat een onderzoek wordt uitgevoerd door een meer onafhankelijke partij dan de NCTV.[6]

De Minister vraagt daarop het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie om een onafhankelijk evaluatieonderzoek te laten uitvoeren naar de crisisbeheersing rond vlucht MH17. In het Algemeen Overleg van de vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken, gehouden op 13 november 2014, stelt de Minister van Veiligheid en Justitie—als antwoord op vragen van de Kamerleden Omtzigt (CDA) en Servaes (PvdA): “de evaluatie zal gaan over de crisisorganisatie in al haar facetten en beslaat de periode van 17 juli tot 1 oktober.”[7] Het WODC schrijft vervolgens een onderzoekskader. Een samenvatting daarvan is opgenomen in de zevende stand van zakenbrief MH17, die op 18 december 2014 wordt verstuurd naar de Tweede Kamer.[8]

---

[4] Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming, Den Haag: NCTV, 2013 (Tweede Kamer, 29 668, nr. 37), hoofdstuk XI, artikel 1. Meer precies stelt het Nationaal Handboek dat de evaluatie van het feitelijke optreden wordt geïnitieerd door de eerstverantwoordelijke bewindspersoon. Ingeval van interdepartementale crises neemt de Minister van Veiligheid en Justitie hiertoe het initiatief.

[5] Hij stelt vervolgens dat de ramp met MH17 eigenlijk de eerste keer is dat het Nationaal Crisiscentrum op deze schaal is getest bij zo’n grote ramp. Zie: Verslag van een Algemeen Overleg, gehouden op 15 oktober 2014, Tweede Kamer 33 997, nr. 24, p. 6.

[6] Verslag van een Algemeen Overleg, gehouden op 15 oktober 2014, Tweede Kamer 33 997, nr. 24, p. 36.

[7] Verslag van een Algemeen Overleg, gehouden op 13 november 2014, Tweede Kamer 33 997, nr. 27, p. 29.

[8] WODC-onderzoek ”Evaluatie nationale crisisbeheersingsorganisatie vlucht MH17: onderzoekskader”, d.d. 10-12-2014. Bijlage 436220 bij Tweede Kamerstuk 33 997, nr. 26.

1.2 INSTELLING VAN HET ONDERZOEKSTEAM

Het onderzoekskader van het WODC formuleert de opdracht tot het evaluatieonderzoek. De opdracht uit het onderzoekskader is, na een aanbestedingsprocedure, gegund aan een team van onderzoekers van de Universiteit Twente. Het onderzoeksteam, samengesteld door projectleider prof. dr. R. Torenvlied van de Vakgroep Bestuurskunde van de Universiteit Twente, heeft het onderzoekskader verder uitgewerkt tot een zelfstandig geschreven onderzoeksvoorstel. Een samenvatting van deze uitwerking is vervolgens gecommuniceerd naar de Tweede Kamer als bijlage bij de negende stand van zakenbrief MH17, op 14 april 2015.[9] In overeenstemming met het onderzoeksvoorstel aan het WODC zijn betrokken bij het onderhavige evaluatieonderzoek crisisbeheersing MH17:[10]

Prof. dr. René Torenvlied (projectleiding)	Hoogleraar Publiek Management, Universiteit Twente
Prof. dr. Ellen Giebels	Hoogleraar Sociale Psychologie van Conflict en Veiligheid, Universiteit Twente
Prof. dr. Ramses Wessel	Hoogleraar Internationaal en Europees Institutioneel Recht, Universiteit Twente
Dr. Jan Gutteling	Universitair Hoofddocent Crisis- en Risicocommunicatie, Universiteit Twente
Drs. Matthijs Moorkamp	Docent-onderzoeker Security Management, Saxion University of Applied Sciences
Drs. Wout Broekema	Onderzoeker Crisis management, Universiteit Leiden

- Kaylee Reijerink heeft assistentie verleend bij het achtergrondonderzoek naar openbare bronnen.
- Janneke Overduin heeft een belangrijke rol gespeeld in de ondersteuning van Ellen Giebels bij het analyseren van de interviews onder nabestaanden, familierechercheurs en casemanagers van Slachtofferhulp Nederland en bij het inhoudelijk vormgeven van hoofdstuk 8.

[9] WODC-onderzoek ''Evaluatie nationale crisisbeheersing organisatie vlucht MH17: uitvoering onderzoek", d.d. 24-02-2015. Bijlage 501982 bij Tweede Kamerstuk 33 997, nr. 38.
[10] Korte curricula vitae van de onderzoekers zijn opgenomen als bijlage O bij dit rapport.

1.3 OPDRACHT AAN HET ONDERZOEKSTEAM

De richtlijnen van het WODC zijn erop gericht de onafhankelijkheid van de onderzoekers zoveel mogelijk te waarborgen.[11] De opdracht aan het onderzoeksteam is in het onderzoekskader van 10 december 2014 geformuleerd als: "Inzicht krijgen in de vraag in hoeverre de nationale crisisbeheersingsorganisatie na het neerstorten van vlucht MH17 heeft gefunctioneerd zoals beschreven in het Instellingsbesluit MCCb[12] 2013 en het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming 2013, in hoeverre dat heeft bijgedragen aan het beheersen van de crisis en hoe de communicatie/informatievoorziening is verlopen van de Rijksoverheid richting nabestaanden, samenleving, Tweede Kamer en media."[13]

De opdracht voor de evaluatie van de nationale crisisbeheersingsorganisatie rond vlucht MH17 houdt in dat drie deelonderzoeken zijn uitgevoerd:
(1) Deelonderzoek 1 naar de interdepartementale crisisbeheersing;
(2) Deelonderzoek 2 naar de communicatie met en nazorg aan nabestaanden;
(3) Deelonderzoek 3 naar de informatievoorziening richting Tweede Kamer, media en samenleving.

Het onderzoekskader formuleert het uiteindelijke doel van de evaluatie crisisbeheersing MH17 als volgt: "Met deze inzichten dienen, waar nodig en waar mogelijk, lessen te worden getrokken voor het functioneren van de nationale crisisbeheersingsorganisatie bij toekomstige crises."

Dit uiteindelijke doel reikt verder dan de opdracht voor de evaluatie. Het uiteindelijk trekken van lessen uit de bevindingen van de onderhavige evaluatie is een taak voor de Minister van Veiligheid en Justitie en het kabinet—in samenspraak met de Tweede Kamer. Deze lessen kunnen implicaties hebben voor het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming 2013.[14] Wij hebben als onafhankelijke onderzoekers ernaar gestreefd om—binnen de ons toegemeten tijd—de geboden informatie, bevindingen en conclusies in het evaluatierapport zodanig te formuleren dat het trekken van lessen zo goed mogelijk kan worden gefaciliteerd.

---

[11] Wegwijzer bij contractonderzoek in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Den Haag: WODC, Afdeling Extern Wetenschappelijke Betrekkingen (EWB), 2012, p. 9.

[12] MCCb betreft de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing, één van de gremia die kan worden geactiveerd in de nationale crisisbeheersingsorganisatie. Besluit van 12 april 2013, houdende instelling van de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing, Stcrt. 2013, 11207 (in werking tredend 25-04-2013).

[13] WODC-onderzoek "Evaluatie nationale crisisbeheersingsorganisatie vlucht MH17: onderzoekskader", d.d. 10-12-2014. Bijlage 436220 bij Tweede Kamerstuk 33 997, nr. 26.

[14] Hoofdstuk I, lid 6 van het Handboek stelt: "Gewijzigde omstandigheden en inzichten—bijvoorbeeld naar aanleiding van daadwerkelijke crises of oefeningen—kunnen leiden tot aanpassing van het Handboek. De Minister van VenJ doet hiertoe voorstellen aan de ministerraad. Het Handboek wordt daartoe regelmatig geëvalueerd."

1.4 POLITIEK-MAATSCHAPPELIJKE IMPACT

Voor nabestaanden van de slachtoffers had de crash van vlucht MH17 een onbeschrijfelijke impact. Hun dierbaren werden plots weggerukt uit het leven. Nabestaanden bleven achter met het verlies van kinderen, ouders, grootouders, kleinkinderen, broers en zussen.

De crash van MH17 veroorzaakte een leed dat verder reikte dan dat van de directe familie. Scholen raakten leerlingen kwijt; sommige scholen verloren verschillende leerlingen tegelijkertijd. Sportverenigingen verloren leden. Er waren gemeenten waar verschillende gezinnen waren getroffen. Bedrijven en instellingen verloren werknemers. Buurtbewoners, vriendjes en vriendinnetjes kwamen niet meer terug van vakantie. Nederland is een klein land. Iedereen, zo leek het, kende wel iemand die iemand had gekend aan boord van het neergestorte toestel van Malaysia Airlines. Nederland dompelde in een collectieve rouw toen duidelijk werd wie zich op 17 juli 2014 aan boord hadden bevonden van vlucht MH17.

Het leed van nabestaanden en de collectieve rouw in Nederland waren twee belangrijke aspecten die hebben bijgedragen aan de grote politiek-maatschappelijke impact in Nederland van de crash van Malaysia Airlines vlucht MH17. Een derde aspect dat bijdroeg aan de grote maatschappelijke impact betrof de beelden in de media, reeds kort na de ramp. Enerzijds brachten deze mediabeelden de directe gevolgen van de crash op indringende wijze in beeld: stapels paspoorten, persoonlijke bezittingen, wrakstukken en stoffelijke resten van de inzittenden aan boord. Anderzijds kwam uit de media het beeld naar voren dat pro-Russische separatisten, aanwezig op de rampplek, de persoonlijke bezittingen en stoffelijke resten van inzittenden op een respectloze manier behandelden. Het beeld van de separatist met “het aapje”, de knuffel van één van de kinderen aan boord, is hiervan symbool komen te staan.[15]

Een vierde aspect van de crash dat bijdroeg aan de grote politiek-maatschappelijke impact is gelegen in de context waarin de crash heeft plaatsgevonden. Het passagiersvliegtuig, met intercontinentale vakantiegangers en zakenreizigers, was terechtgekomen in een omstreden oorlogsgebied in een land—Oekraïne—gelegen tussen de Europese Unie en Rusland. Dit gaf de crash onmiddellijk een internationaal-politieke dimensie. De inzittenden van vlucht MH17 waren onderdeel geworden van een uiterst complexe geopolitieke situatie. Regeringsleiders over de hele wereld betuigden niet alleen hun medeleven, maar duidden de crash soms al snel in de context van het Oekraïne-conflict.

Al heel snel kwam daar een vijfde aspect bij: het strafrechtelijke aspect van de crash van vlucht MH17. Vermoedens dat het toestel was neergeschoten door een luchtdoelraket, hetzij vanaf de grond of in de lucht vanuit een militair toestel, werden gevoed door persdiensten van Oekraïense en van separatistische zijde. Naast de vraag naar de oorzaak werd door de nationale crisisbeheersingsorganisatie, media en samenleving gesproken over het “opsporen van de daders”. De inzittenden van vlucht MH17 waren wellicht het slachtoffer geworden van een oorlogshandeling.

[15] Later bleek dit beeld onjuist te zijn. Het was een fragment uit een langere opname waarop even later te zien was dat de betreffende separatist juist zijn respect betuigde aan de omgekomen inzittenden van vlucht MH17.

Voor nabestaanden is de impact van een verlies van dierbaren (nog) veel groter als deze zijn omgekomen door een misdrijf. Deze strafrechtelijke dimensie heeft sterk bijgedragen aan de grote politiek-maatschappelijke impact van de crash van vlucht MH17 in de Nederlandse samenleving.

1.5 AFBAKENING, PROBLEEMSTELLING EN DEELVRAGEN

1.5.1. Tijdlijn van de evaluatie

De evaluatie van de nationale crisisbeheersingsorganisatie rond vlucht MH17 is uitgevoerd in drie deelonderzoeken, zoals hierboven kort beschreven. Deelonderzoek 1 richt zich op de interdepartementale crisisbeheersing. Deelonderzoek 2 richt zich op de communicatie met en nazorg aan nabestaanden. Deelonderzoek 3 richt zich op de informatievoorziening naar Tweede Kamer, media en samenleving. Voor ieder deelonderzoek hebben wij een tijdlijn vastgesteld; de periode die is onderzocht in het kader van de evaluatie.

Tijdlijn van deelonderzoek 1

De opdracht aan de onderzoekers heeft de tijdlijn van het eerste deelonderzoek, naar de interdepartementale crisisbeheersing, vastgesteld tussen het ontstaan van de crisis, op 17 juli 2014, tot het moment dat de nationale crisisbeheersingsorganisatie afschaalt en overgaat naar een projectorganisatie, met een Interdepartementale Commissie Vliegramp Oekraïne (ICVO) en een Ministeriële Commissie Vliegramp Oekraïne (MCVO), op 8 september 2014.[16] Dan houdt formeel de nationale crisisbeheersingsorganisatie op te bestaan.

Gebeurtenissen voor 17 juli 2014 spelen een rol bij deelonderzoek 1, omdat sommige activiteiten van de crisisbeheersingsorganisatie in de periode tussen 17 juli en 8 september 2014 daarop teruggrijpen. Een voorbeeld daarvan is de discussie binnen de crisisbeheersingsorganisatie over de veiligheid van het luchtruim boven Oost-Oekraïne in de periode voor de crash van vlucht MH17. Ook gebeurtenissen na 8 september 2014 spelen een rol in deelonderzoek 1, omdat activiteiten in de periode tussen 17 juli en 8 september 2014 die gebeurtenissen voorbereiden. Een voorbeeld is de nationale herdenking van vlucht MH17 op 10 november 2014. Ten behoeve van deze herdenking vonden voorbereidende activiteiten plaats voor 8 september 2014. De gebeurtenissen voor 17 juli 2014 of na 8 september 2014 zullen daarom, waar relevant, worden betrokken in de beschrijving van het functioneren van de nationale crisisbeheersingsorganisatie. Zij vallen echter buiten de tijdlijn van het functioneren van de nationale crisisbeheersingsorganisatie, zodat wij daarover geen conclusies zullen trekken.

Tijdlijn van deelonderzoeken 2 en 3

Ten behoeve van het tweede deelonderzoek (communicatie met en nazorg aan nabestaanden) en het derde deelonderzoek (informatievoorziening naar Tweede Kamer, media en samenleving)

[16] Formeel gaan op 8 september 2014 de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb) en de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb) over in de Interdepartementale Commissie Vliegramp Oekraïne (ICVO) respectievelijk de Ministeriële Commissie Vliegramp Oekraïne (MCVO).

hebben de onderzoekers in overleg met het WODC een ruimere tijdlijn gehanteerd. Deze tijdlijn loopt van 17 juli 2014 tot en met het voorjaar van 2015. Immers, de activiteiten van de nationale crisisbeheersingsorganisatie naar nabestaanden, Tweede Kamer, media en samenleving hebben verder gestrekt dan het moment van formeel afschalen van de nationale crisisbeheersingsorganisatie op 8 september 2014.

1.5.2 Reikwijdte van de evaluatie

Wij hebben gekozen voor een brede evaluatie wat betreft: (a) de gehanteerde perspectieven, (b) de onderzochte gremia en actoren, en (c) de onderzochte activiteiten tijdens de crisisbeheersing.

Reikwijdte in gehanteerde perspectieven

De opdracht van het WODC benoemt drie perspectieven op het functioneren van de nationale cisisbeheersingsorganisatie rond vlucht MH17.

1. Het eerste perspectief is het functioneren van de *nationale crisisbeheersingsorganisatie*, waarvan de algemene structuur wordt omschreven in het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming 2013. Dit perspectief kan al snel leiden tot een relatief “gesloten” Haagse reflectie op een ramp die een zeer grote impact heeft gehad op nabestaanden en op de (inter-)nationale samenleving en de politiek. Daarom is het belangrijk dat het onderzoek ook perspectieven buiten die nationale actoren en gremia in de evaluatie betrekt.

2. Het tweede perspectief is dat van *nabestaanden* van de slachtoffers van de ramp met vlucht MH17. Nabestaanden zijn een zeer belangrijke doelgroep geweest bij de crisisbeheersing rond vlucht MH17. Op welke manier is er met hen gecommuniceerd? Welke informatievoorziening hebben zij ontvangen? Hoe was de nazorg geregeld vanuit de Rijksoverheid, in samenwerking met de luchtvaartmaatschappij, maatschappelijke organisaties en gemeenten? Hoe hebben nabestaanden van de slachtoffers van de crash van vlucht MH17 deze communicatie, informatievoorziening en nazorg gewaardeerd?

3. Het derde perspectief is dat van *Tweede Kamer, media en samenleving*. De crash van vlucht MH17 heeft een zeer grote maatschappelijke en politieke impact gehad. Dit heeft alles te maken met de bijzondere omstandigheden waarin het vliegtuig is neergestort: in een oorlogsgebied binnen een omstreden regio en onder verdachte omstandigheden die aanleiding gaven tot een strafrechtelijk onderzoek.

Reikwijdte in onderzochte actoren

De crisis die ontstond na de crash van vlucht MH17 was buitengewoon complex. Er zijn veel actoren betrokken bij de crisis. Daarbij moet worden gedacht aan:[17]

[17] Wij presenteren een uitputtende lijst van betrokken actoren, personen en functionarissen in de paragraaf over de methodologische verantwoording, in hoofdstuk 2.

1. De relevante interdepartementale actoren en gremia van de nationale crisisbeheersingsorganisatie. Sommige actoren en gremia worden gedefinieerd in het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming 2013, zoals bijvoorbeeld de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb), de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb), het Nationaal Crisiscentrum (NCC), of het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (NKC). Andere gremia zijn speciaal voor de crisisbeheersing rond vlucht MH17 opgericht.
2. Regionale en lokale crisisbeheersingsorganisaties, zoals de veiligheidsregio Kennemerland, gemeente Haarlemmermeer, of getroffen gemeenten die waren betrokken bij de crisisbeheersing na de crash van vlucht MH17.
3. Betrokken departementen die vertegenwoordigers hadden afgevaardigd in de gremia van de Rijkscrisisstructuur, alsmede departementale directies en diensten die waren betrokken bij de crisisbeheersing rond de crash van vlucht MH17. Enkele voorbeelden van relevante departementale organisatieonderdelen zijn: de directie Consulaire Zaken en Visumbeleid van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, de nationale Staven Grootschalig en Bijzonder Optreden (SGBO), het Landelijk Team Forensische Opsporing (LTFO), de Koninklijke Marechaussee (KMar), de landelijke organisatie van familierechercheurs, de Nederlandse ambassade in Kiev, of de Directie Operaties van het Ministerie van Defensie (DOPS).[18]
4. Relevante crisispartners van de nationale crisisbeheersingsorganisatie die na de crash van vlucht MH17 een rol hebben gespeeld bij de crisisbeheersing maar geen onderdeel uitmaken van de nationale crisisbeheersingsorganisatie.[19] Voorbeelden van externe crisispartners in de crisis rond vlucht MH17 zijn Malaysia Airlines, Schiphol of Slachtofferhulp Nederland. Ook de OVSE kan worden aangemerkt als een externe crisispartner.

Reikwijdte in activiteiten

De hierboven genoemde typen van actoren hebben een zeer groot aantal activiteiten ontplooid in de crisisbeheersing rond het neerstorten van vlucht MH17. Om structuur aan te brengen in de verschillende activiteiten hebben wij een onderscheid aangebracht tussen zes hoofdactiviteiten die zijn ontplooid door de nationale crisisbeheersingsorganisatie en haar crisispartners:

1. *(Interdepartementale) crisisrespons in Den Haag*. Dit zijn activiteiten van actoren in de nationale crisisbeheersingsorganisatie ten behoeve van ambtelijke beleidsvoorbereiding in de ICCb, alsmede de besluitvorming binnen en coördinatie/aansturing door de MCCb.
2. *Diplomatieke activiteiten* die actoren in de nationale crisisbeheersingsorganisatie hebben ontplooid, zoals de diplomatieke contacten die werden onderhouden door de Minister-President, de Minister van Buitenlandse Zaken, of de Nederlandse ambassade in Kiev.

---

[18] Wij hebben het interne functioneren van de departementen niet onderzocht in de evaluatie. Veel departementen hebben een eigen evaluatie uitgevoerd van hun functioneren in de crisis rond vlucht MH17. De afbakening ten opzichte van de departementale onderzoeken wordt besproken in paragraaf 1.5.3.

[19] De OVSE is opgenomen als een externe partner in de crisisbeheersing. Strikt genomen geldt dit ook voor samenwerking met bijvoorbeeld Oekraïne, Maleisië, of Australië. Om tot een haalbare afbakening te komen, hebben wij wel de OVSE als internationale organisatie, maar niet buitenlandse naties benaderd ten behoeve van interviews. Het perspectief van buitenlandse naties als partners komt naar voren in het internationaalrechtelijke perspectief in hoofdstuk 7.

3. *Crisisrespons in het rampgebied* in Oost-Oekraïne: de activiteiten van missies in Oekraïne ten behoeve van het repatriëren van de stoffelijke resten van de slachtoffers van de crash (later ook het bergen van wrakstukken van het vliegtuig en activiteiten ten behoeve van het strafrechtelijk onderzoek).
4. *Crisisrespons naar nabestaanden*, zoals het opvangen van nabestaanden op Schiphol, het beschikbaar stellen van een landelijk informatienummer, het informeren van nabestaanden en het geven van nazorg.
5. *Informatievoorziening* naar de Tweede Kamer.
6. Informatievoorziening naar *media en samenleving*, zoals persverklaringen en persconferenties.

De zes hoofdactiviteiten worden in paragraaf 1.7.1 in meer detail besproken

1.5.3 Afbakening ten opzichte van andere onderzoeken

Snel na de crash van MH17 zijn twee onderzoeken gestart. Deze onderzoeken zijn van een andere aard dan de onderhavige evaluatie van de nationale crisisbeheersingsorganisatie. Daarnaast hebben departementen ieder vaak een eigen evaluatie verricht van hun functioneren tijdens de crisisbeheersing rond vlucht MH17.

A. Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV): oorzaak, vliegroutes en passagierslijsten

De Onderzoeksraad voor Veiligheid heeft verschillende onderzoeken uitgevoerd naar vlucht MH17. Eén onderzoek betreft het internationale onderzoek naar de oorzaak van de crash. Naast dit internationale onderzoek heeft de Onderzoeksraad voor Veiligheid zelf ook een onderzoek uitgevoerd naar de besluitvorming rondom het bepalen van vliegroutes.[20] Op 13 oktober 2015 presenteerde de Onderzoeksraad het definitieve rapport van bevindingen.[21] In dat rapport is opgenomen het eigen onderzoek naar besluitvorming over vliegroutes. De onderzoeken in het betreffende OvV-rapport zijn van een andere aard dan de onderhavige evaluatie. De evaluatie van de nationale crisisbeheersingsorganisatie heeft immers niet tot doel om uitspraken te doen over de toedracht van de crash of de besluitvorming over het bepalen van vliegroutes.

Naast het onderzoek naar de toedracht en besluitvorming rondom het bepalen van vliegroutes heeft de Onderzoeksraad voor Veiligheid een derde onderzoek verricht. Dit onderzoek betreft “de totstandkoming van passagierslijsten in het algemeen en [de vraag] waarom de volledige passagierslijst van MH17 niet direct beschikbaar was”.[22] Dit onderzoek heeft raakvlakken met een gedeelte van de evaluatie van de nationale crisisbeheersing rond vlucht MH17. Bij de

[20] Zie: http://www.onderzoeksraad.nl/nl/onderzoek/2048/onderzoek-mh17-crash-17-juli-2014, geraadpleegd op 29 november 2015.

[21] Onderzoeksraad voor Veiligheid (2015). *Crash van Malaysia Airlines Vlucht MH17.* Den Haag: Onderzoeksraad voor Veiligheid. Zie: http://www.onderzoeksraad.nl/nl/onderzoek/2048/onderzoek-mh17-crash-17-juli-2014/publicatie#fasen, geraadpleegd op 29 november 2015.

[22] Onderzoeksraad voor Veiligheid (2015). *MH17 Passagiersinformatie.* Den Haag: Onderzoeksraad voor Veiligheid. Zie: http://www.onderzoeksraad.nl/nl/onderzoek/2048/onderzoek-mh17-crash-17-juli-2014/publicatie#fasen, geraadpleegd op 29 november 2015.

passagierslijsten gaat het om een onderdeel van de vierde hoofdactiviteit van de nationale crisisbeheersingsorganisatie die wij onderscheiden (de crisisrespons naar nabestaanden).[23] De evaluatie van de nationale crisisbeheersingsorganisatie hebben wij onafhankelijk uitgevoerd van het OvV-onderzoek naar de passagierslijsten.[24] Wij hebben de Onderzoeksraad voor Veiligheid niet opgenomen in de evaluatie als een externe crisispartner van de nationale crisisbeheersingsorganisatie.[25]

B. Joint Investigation Team: de schuldvraag

Het tweede onderzoek betreft het *strafrechtelijk onderzoek* naar de schuldvraag. Dat onderzoek wordt uitgevoerd door verschillende landen, die samenwerken in een gemeenschappelijk opsporingsteam (het Joint Investigation Team, kortweg JIT). Het Nederlandse Openbaar Ministerie geeft leiding aan het JIT en coördineert de activiteiten van opsporingsambtenaren van deelnemende landen Nederland, Australië, België, Oekraïne en Maleisië.[26] De evaluatie van de nationale crisisbeheersing zal geen uitspraken doen die raken aan het onderzoek naar de schuldvraag.

C. Departementen en organisaties: interne evaluaties

Ten slotte hebben vrijwel alle betrokken departementen en partners in de crisisbeheersing rond vlucht MH17 eigen evaluaties verricht van hun rol in de crisisbeheersing. Dit zijn meestal vertrouwelijke interne evaluaties die raakvlakken hebben met de interdepartementale crisisbeheersing. De evaluaties zijn primair gericht op het functioneren van de eigen organisatie in de crisis. De onderzoekers hebben vertrouwelijk kennis genomen van de meeste bestaande evaluaties, met het oog op de interdepartementale aspecten die in deze interne evaluaties aan de orde komen.

1.5.4 Probleemstelling en deelvragen

Zoals hierboven beschreven, luidde de opdracht van het WODC aan de onderzoekers: “Inzicht krijgen in de vraag in hoeverre de nationale crisisbeheersingsorganisatie na het neerstorten van vlucht MH17 heeft gefunctioneerd zoals beschreven in het Instellingsbesluit MCCb 2013 en het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming 2013, in hoeverre dat heeft bijgedragen aan het beheersen van de crisis en hoe de communicatie/informatievoorziening is verlopen van de Rijksoverheid richting nabestaanden, samenleving, Tweede Kamer en media.

---

[23] De Onderzoeksraad voor Veiligheid neemt in het onderzoek naar de passagiersinformatie ook het perspectief van nabestaanden in beschouwing. De Onderzoeksraad heeft daartoe gesprekken gevoerd met nabestaanden.

[24] Het WODC heeft gedurende dit evaluatieonderzoek regelmatig afgestemd met de Onderzoeksraad voor Veiligheid met het oog op de afstemming tussen de onderzoeksactiviteiten en het beperken van mogelijke belasting voor nabestaanden.

[25] Samenwerking tussen de Onderzoeksraad voor Veiligheid en de nationale crisisbeheersingsorganisatie valt buiten het kader van de onderhavige evaluatie.

[26] Samenwerking tussen het Openbaar Ministerie / Joint Investigation Team en de nationale crisisbeheersingsorganisatie valt buiten het kader van de onderhavige evaluatie, voor zover deze betrekking heeft op het strafrechtelijk onderzoek. De rol van het Openbaar Ministerie bij het vrijgeven van overlijdensaktes van de slachtoffers zal wel aan de orde komen.

De opdracht omvatte de drie deelonderzoeken die wij hierboven hebben onderscheiden:

1. De interdepartementale crisisbeheersing;
2. Communicatie met en nazorg aan nabestaanden;
3. Informatievoorziening richting Tweede Kamer, media en samenleving.

Hieronder werken wij de onderzoeksvragen uit voor elk van de drie deelonderzoeken.

Deelonderzoek 1: Perspectief van de interdepartementale crisisbeheersing

Het perspectief van de interdepartementale crisisbeheersing betreft de analyse van het functioneren van de nationale crisisbeheersingsorganisatie vanuit het referentiekader dat wordt geboden door het Instellingsbesluit MCCb 2013 en het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming 2013. Het Nationaal Handboek beschrijft de institutionele structuur waarin actoren (overleggremia, besluitvormingsgremia en betrokken organisaties/ functionarissen) bepaalde bevoegdheden hebben en onderlinge werkrelaties onderhouden.[27]

(1.1) *Rolvervulling.* Vanuit het perspectief van het Nationaal Handboek leiden wij de volgende twee deelvragen af, die het verschil problematiseren tussen de *feitelijke* en *voorgeschreven* rolvervulling van actoren vanuit het referentiekader van het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming:

> ***Deelvraag 1.1**:* (a) Welke feitelijke rol hebben de actoren binnen de nationale crisisbeheersingsorganisatie gespeeld in de crisis? (b) Wat is de mate van overeenstemming tussen de feitelijke rol en de rol zoals voorgeschreven in het Instellingsbesluit MCCb 2013 en het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming 2013?

(1.2) *Adequate crisisbeheersing.* Deelvraag 1.2 gaat nader in op de wijze waarop de nationale crisisbeheersingsorganisatie heeft gefunctioneerd ten behoeve van een *adequate beheersing* van de crisis rond het neerstorten van vlucht MH17. Wij kijken naar drie aspecten van dat functioneren: (a) de flexibele invulling die actoren binnen de nationale crisisbeheersingsorganisatie hebben gegeven aan hun rol; (b) de samenwerking van actoren binnen de nationale crisisbeheersingsorganisatie met externe partijen—organisaties die een bijdrage hebben geleverd aan de crisisbeheersing rond vlucht MH17, maar die niet behoren tot de vaste actoren van de Rijkscrisisstructuur; (c) de invloed van de internationale politieke dynamiek op de vormgeving en het functioneren van de nationale crisisbeheersingsorganisatie in de crisis rond vlucht MH17.

(1.2a) *Flexibiliteit in rolvervulling.* Eerst kijken wij naar de flexibiliteit die de actoren hebben kunnen hanteren in hun rolvervulling binnen de nationale crisisbeheersingsorganisatie. Crisisbeheersing vergt immers altijd een improvisatie die moeilijk in protocollen of referentiekaders kan worden ondervangen.[28] Flexibiliteit is dan cruciaal om af te kunnen wijken van standaarden waar

[27] Zoals hierboven beschreven kan daarbij worden gedacht aan de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb), de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb), het Nationaal Crisiscentrum (NCC), of het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (NKC). Hoofdstuk 2 presenteert de Rijkscrisisstructuur vanuit het perspectief van het Nationaal Handboek in detail.

[28] De wetenschappelijke literatuur over crisisbeheersing spreekt vaak van “protocollen”, zie: Gilpin, D.R. & P.J. Murphy. *Crisis management in a complex world*. Oxford: Oxford University Press, 2008. In hun bespreking

noodzakelijk, gegeven de specifieke context van de crisis. Het Nationaal Handboek refereert dan ook vrijwel meteen naar een flexibele invulling van het referentiekader.[29] Die afwijking biedt vervolgens de mogelijkheid om, gegeven de context van de crisis, op een goede wijze kritische processen te vervullen ten behoeve van een adequate crisisbeheersing.[30] Hieruit vloeit de volgende deelvraag voort:

> ***Deelvraag 1.2a***: Op welke wijze hebben de actoren binnen de nationale crisisbeheersingsorganisatie een flexibele invulling kunnen geven aan het spanningsveld tussen protocollering en invulling van (discretionaire) ruimte in de organisatie; dit ten behoeve van een adequate beheersing van de crisis?

(1.2b) *Samenwerking met externe partijen.* Vervolgens kijken wij naar de samenwerking tussen de actoren en gremia uit de Rijkscrisisstructuur met crisispartners. Dit zijn organisaties die niet behoren tot de reguliere nationale crisisbeheersingsorganisatie, zoals gedefinieerd in het Nationaal Handboek, maar die wel een belangrijke rol hebben gespeeld bij de crisisbeheersing rond vlucht MH17. Hieruit vloeit de volgende deelvraag voort:

> ***Deelvraag 1.2b****:* Hoe is de samenwerking verlopen van de nationale crisisbeheersingsorganisatie met partijen die hebben bijgedragen aan de beheersing van de crisis maar die geen deel uitmaken van de nationale crisisbeheersingsorganisatie?

(1.2c) *Invloed van de internationale politieke dynamiek.* De crisisbeheersing rond vlucht MH17 heeft plaatsgevonden in een specifieke internationale context. Het toestel was neergestort in omstreden gebied, waar pro-Russische separatisten strijd voerden tegen het Oekraïense leger. Daarmee was de crashsite lastig bereikbaar. Bovendien was de internationaal-politieke constellatie zeer complex, waardoor diplomatiek moest worden gemanoeuvreerd. Onduidelijk was wie in een dergelijke situatie de formele onderhandelingspartner kon en mocht zijn. Nu het gebied, dat in handen was van de pro-Russische separatisten, formeel nog tot Oekraïens grondgebied behoorde, was de Oekraïense regering de gesprekspartner. De praktijk maakte echter al snel duidelijk dat voor toegang tot het rampgebied formele toestemming en medewerking van de Oekraïense autoriteiten onvoldoende was. Onderhandelingen met de separatisten leken onontkoombaar. De

---

van crisisbeheersing op nationaal niveau spreken Geveke en Wismans (2010) van het Nationaal Handboek als een "referentiekader" met minimumeisen (Geveke, H. & G. Wismans (2010). "Crisisbeheersing vanuit het perspectief van de rijksoverheid". In: E.R. Muller e.a. (red.). *Crisis. Studies over crisis en crisisbeheersing*. Deventer: Kluwer, p. 718). Dat laatste doet meer recht aan de flexibele invulling van de Rijkscrisisstructuur waarin het Nationaal Handboek 2013 voorziet.

[29] Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming, Tweede Kamer, 29 668, nr. 37, Hoofdstuk I, artikel 3.

[30] De zes kritische processen in de crisisbeheersing zijn benoemd in het Toetsingskader Rijkscrisisstructuur van de Inspectie Veiligheid en Justitie. Zij worden in het analysekader, in hoofdstuk 2, nader uitgewerkt. Het Toetsingskader Rijkscrisisstructuur is niet verankerd in de wet, waardoor geen harde prestatienormen zijn geformuleerd voor het handelen van betrokken actoren in de Rijkscrisisstructuur. Zie: Inspectie Veiligheid en Justitie (2012). *Toetsingskader Rijkscrisisstructuur*. Den Haag: Inspectie Veiligheid en Justitie.

onderhandelingen verliepen indirect, door tussenkomst van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (de OVSE).

Naast de vraag over de onderhandelingspartner is de internationaal-juridische context ook zichtbaar in de vele betrokken staten. Slachtoffers hadden verschillende nationaliteiten. De vliegtuigmaatschappij kwam uit Maleisië. De vlucht werd in een 'code-share' met KLM uitgevoerd en was vanaf Schiphol vertrokken. Voor het verzamelen en analyseren van informatie was de nationale crisisbeheersingsorganisatie afhankelijk van verschillende internationale organisaties en andere staten. Vanaf het begin was bovendien duidelijk dat de nationale crisisbeheersingsorganisatie in een context werkte die grotendeels bepaald werd door internationale afspraken en regels. De zichtbaarheid en activiteiten van de Minister-President en de Minister van Buitenlandse Zaken waren een logisch gevolg van die context. De buitenlandpolitieke dimensie komt bijvoorbeeld naar voren in het unaniem aannemen van Resolutie 2166, op 21 juli 2014 in de VN-Veiligheidsraad, waarin gesteld werd dat toegang tot het rampgebied moest worden verleend. Dit leidt tot de volgende deelvraag:

> ***Deelvraag 1.2c**:* Op welke wijze heeft de internationale politieke dynamiek van het Oekraïneconflict mede vorm gegeven aan de besluitvorming en het functioneren van de actoren van de nationale crisisbeheersingsorganisatie?

Deelonderzoek 2: Perspectief van nabestaanden

Het perspectief van nabestaanden betreft de communicatie met nabestaanden en de nazorg die de nationale crisisbeheersingsorganisatie en haar crisispartners hebben geboden aan nabestaanden van de slachtoffers van de crash van vlucht MH17. Dit perspectief is zeer belangrijk; nabestaanden hebben een groot persoonlijk leed. Er is uitgebreide (na-)zorg aan nabestaanden van de ramp met vlucht MH17 geboden.

Verschillende activiteiten zijn ontplooid door de nationale crisisbeheersingsorganisatie en samenwerkingspartners ten behoeve van communicatie met nabestaanden en het bieden van nazorg. De overheid heeft bijvoorbeeld informatie verzorgd voor nabestaanden via open bronnen, zoals overheidssites. Daarnaast is er in samenwerking met Slachtofferhulp Nederland en Stichting Impact een Informatie- en Verwijscentrum (IVC) voor MH17 ingericht. Dit is een (deels) besloten internet community waar nabestaanden hun ervaringen met elkaar kunnen delen en waar de overheid specifieke informatie verspreidde. Daarnaast heeft de overheid via de inzet van familierechercheurs persoonlijk informatie en (na-)zorg verstrekt. Familierechercheurs werkten daarbij samen met casemanagers en vrijwilligers van Slachtofferhulp Nederland en medewerkers van de gemeente waar (nabestaanden van) de slachtoffers woonden. Er zijn grootschalige (informatie-)bijeenkomsten en ceremonies georganiseerd, waarbij hooggeplaatste vertegenwoordigers aanwezig waren.

Het perspectief van nabestaanden reikt verder dan alleen een inventarisatie van activiteiten. Nadrukkelijk komt in de evaluatie ook aan de orde hoe nabestaanden zelf de communicatie en nazorg hebben ervaren. Hieruit vloeit de tweede onderzoeksvraag van de evaluatie voort:

***Deelvraag 2**:* (a) Hoe is de nazorg verlopen die is geboden aan nabestaanden? (b) Hoe is de communicatie verlopen naar en met nabestaanden?

Deelonderzoek 3: Perspectief van Tweede Kamer, media en samenleving

Het derde deelonderzoek van de evaluatie van de nationale crisisbeheersingsorganisatie rond vlucht MH17 betreft de vraag hoe de communicatie en informatievoorziening is verlopen van de Rijksoverheid richting Tweede Kamer, media en samenleving. De opdracht aan de onderzoekers stelt dat dit niet alleen dient te worden onderzocht vanuit het perspectief van de Rijksoverheid. Het is, zo stelt de opdrachtgever, ook de vraag hoe andere partijen de communicatie en informatievoorziening van de Rijksoverheid hebben ervaren.[31]

Ten behoeve van het derde deelonderzoek hebben wij een splitsing aangebracht tussen enerzijds de informatievoorziening naar de Tweede Kamer en anderzijds die naar de media en samenleving. De reden is dat de relatie tussen de crisisbeheersingsorganisatie en de Tweede Kamer ook een formele verantwoordingsrelatie betreft.[32] In de nationale crisisbeheersingsorganisatie is vrijwel meteen een "parlementair verantwoordingsteam" ingericht. Dit team heeft tot taak gehad om de informatievoorziening naar de Tweede Kamer te coördineren, voor te bereiden en deels uit te voeren. In de evaluatie zullen wij rapporteren over de informatievoorziening naar de Tweede Kamer. Wij zullen niet treden in de verantwoordingsrelatie die de crisisbeheersingsorganisatie naar de Kamer heeft. Daarom zullen wij geen conclusies trekken over de waardering van de informatievoorziening door de Tweede Kamer zelf.

De verhouding tussen crisisbeheersingsorganisatie en de media of samenleving is geen formele verantwoordingsrelatie. Daarom komt in de evaluatie aan de orde hoe de media en samenleving de informatievoorziening hebben ervaren. Het gaat daarbij om zaken als de informatie in persconferenties, persverklaringen, of berichten op websites. Het gaat ook om informatie die vanuit de overheid via de geschreven pers, via televisie en radio, of via websites het publiek heeft bereikt. Hieruit vloeit voort de derde onderzoeksvraag van de evaluatie:

***Deelvraag 3**:* (a) Hoe is de informatievoorziening verlopen richting de Tweede Kamer? (b) Hoe is de informatievoorziening verlopen richting de media en samenleving? (c) Wat is de waardering van de informatievoorziening door de media en samenleving?

[31] WODC-onderzoek "Evaluatie nationale crisisbeheersingsorganisatie vlucht MH17: onderzoekskader", d.d. 10-12-2014. Bijlage 436220 bij Tweede Kamerstuk 33 997, nr. 26, p 3.

[32] Redenerend vanuit deze formele verantwoordingsrelatie hadden wij deze probleemstelling ook kunnen onderbrengen bij het eerste deelonderzoek. Omdat wij niet willen treden in die verantwoordingsrelatie hebben wij deze onderzoeksvraag opgenomen in het derde deelonderzoek.

Overzicht van onderzoeksvragen

Hieronder geven wij nog een kort overzicht van alle onderzoeksvragen in de evaluatie van de nationale crisisbeheersingsorganisatie rond vlucht MH17.

***Deelvraag 1.1**:* (a) Welke feitelijke rol hebben de actoren binnen de nationale crisisbeheersingsorganisatie gespeeld in de crisis? (b) Wat is de mate van overeenstemming tussen de feitelijke rol en de rol zoals voorgeschreven in het Instellingsbesluit MCCb 2013 en het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming 2013?

Deelvraag 1.2:
(a): Op welke wijze hebben de actoren binnen de nationale crisisbeheersingsorganisatie een flexibele invulling kunnen geven aan het spanningsveld tussen protocollering en invulling van (discretionaire) ruimte in de organisatie; dit ten behoeve van een adequate beheersing van de crisis?

(b) Hoe is de samenwerking verlopen van de nationale crisisbeheersingsorganisatie met partijen die hebben bijgedragen aan de beheersing van de crisis maar die geen deel uitmaken van de nationale crisisbeheersingsorganisatie?

(c) Op welke wijze heeft de internationale politieke dynamiek van het Oekraïneconflict mede vorm gegeven aan de besluitvorming en het functioneren van de actoren van de nationale crisisbeheersingsorganisatie?

***Deelvraag 2**:* (a) Hoe is de nazorg verlopen die is geboden aan nabestaanden? (b) Hoe is de communicatie verlopen naar en met nabestaanden?

***Deelvraag 3**:* (a) Hoe is de informatievoorziening verlopen richting de Tweede Kamer? (b) Hoe is de informatievoorziening verlopen richting de media en de samenleving? (c) Wat is de waardering van de informatievoorziening door de media en de samenleving?

1.6 WERKWIJZE

1.6.1 Organisatie van het onderzoek

De bewaking van de samenhang tussen de drie deelonderzoeken was de verantwoordelijkheid van de projectleider. Bij een van de junioronderzoekers berustte het secretariaat van het onderzoek. De projectleider was eerste aanspreekpunt voor overleg met de opdrachtgever (het WODC) en de voorzitters van de begeleidingscommissie en klankbordgroep. De projectleider was tevens de coördinator van het eerste deelonderzoek. De projectleider, de coördinatoren van het tweede en het derde deelonderzoek en de uitvoerend onderzoekers hebben regelmatig overleg gevoerd. Het evaluatieonderzoek valt uiteen in vier opeenvolgende fasen:

(A) *Voorbereiding*. In fase (A) zijn nadere afspraken gemaakt tussen de onderzoekers en het WODC en tussen de onderzoekers en de relevante partijen die zitting hebben in de begeleidingscommissie en klankbordgroep. Tevens zijn de eerste belangrijke stappen gezet ten behoeve van toegang tot het veld (interviews) en toegang tot documenten.
(B) *Inventarisatie en reconstructie tijdlijn*. Met fase (B) startte de eerste deelfase van de uitvoering van de evaluatie. In deze fase werd een tijdlijn gereconstrueerd van gebeurtenissen, activiteiten en handelingen van de crisisorganisatie, ten behoeve van de drie deelonderzoeken. De in fase B verkregen informatie vormde de gemeenschappelijke basis waarop elk van de drie deelonderzoeken voortbouwde. De gemeenschappelijke fase (B) creëerde samenhang tussen de drie deelonderzoeken.
(C) *Uitvoering deelonderzoeken*. In fase (C) zijn gegevens verzameld en analyses verricht per deelonderzoek.
(D) *Rapportage*. In fase (D) is gerapporteerd over de bevindingen aan opdrachtgever, begeleidingscommissie en klankbordgroep.

1.6.2 Begeleidingscommissie en klankbordgroep

De opdrachtgever, het WODC, heeft bij de opdracht aan het onderzoeksteam een begeleidingscommissie en een klankbordgroep ingesteld. De Wegwijzer bij onderzoek in opdracht van het WODC[33] stelt dat de begeleidingscommissie is bedoeld ter verhoging van de kwaliteit van het onderzoek en ter bewaking van de onafhankelijkheid en objectiviteit. Het WODC stelt de commissie samen en de voorzitter en leden van de begeleidingscommissie worden door de directeur van het WODC benoemd. Het uitgangspunt bij de samenstelling van de begeleidingscommissie vormt de inhoudelijke bijdrage die de voorzitter en leden kunnen leveren aan de uitvoering en de kwaliteit van het onderzoek.[34]

Bijlage A geeft een overzicht van de samenstelling van de begeleidingscommissie van de onderhavige evaluatie van de nationale crisisbeheersingsorganisatie rond vlucht MH17. De deelnemers aan de begeleidingscommissie zijn gevraagd vanwege hun persoonlijke deskundigheid; niet als vertegenwoordiger van de organisatie waarvoor zij werken. Belangrijk is dat, zoals de Wegwijzer stelt, deelname aan de commissie geen enkel recht meebrengt voor organisaties of voor andere personen, bijvoorbeeld ten aanzien van het meelezen met of goedkeuren van een (concept-)rapport. Om de onafhankelijkheid van de begeleidingscommissie te waarborgen, stelt de Wegwijzer van het WODC dat de commissie geacht wordt het onderzoek zo onafhankelijk mogelijk te begeleiden.

Naast de begeleidingscommissie heeft het WODC een klankbordgroep ingesteld. Het doel van de klankbordgroep is om de onderzoekers enerzijds inhoudelijk te voeden met informatie en anderzijds

[33] Wegwijzer bij contractonderzoek in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Den Haag: WODC, Afdeling Extern Wetenschappelijke Betrekkingen (EWB), 2012, hoofdstuk 4.
[34] Uitdrukkelijk stelt de Wegwijzer dat het 'betrekken van veldorganisaties' of het 'creëren van draagvlak' geen afdoende argumenten vormen voor deelname aan een WODC-begeleidingscommissie.

de onderzoekers in contact te brengen met relevante sleutelinformanten in de nationale crisisbeheersingsorganisatie en departementen. Bijlage A geeft ook een overzicht van de samenstelling van de klankbordgroep van de onderhavige evaluatie van de nationale crisisbeheersingsorganisatie rond vlucht MH17.

De begeleidingscommissie is vier keer bijeengekomen. De eerste keer, op 24 maart 2015, stond in het teken van kennismaking en een inventarisatie van opmerkingen en suggesties bij de onderzoeksopzet. Tijdens de tweede bijeenkomst, op 4 juni 2015, werd de voortgang besproken, alsmede de eerste resultaten van de gegevensverzameling. De derde bijeenkomst, op 1 september 2015, is een eerste versie van de rapportage besproken. Tijdens de laatste bijeenkomst, op 27 oktober 2015, is de conceptrapportage van de evaluatie besproken met de begeleidingscommissie.

De klankbordgroep is drie keer bijeengekomen. De eerste keer, op 2 april 2015, stond in het teken van kennismaking en een inventarisatie van opmerkingen en suggesties bij de onderzoeksopzet. Op 17 juni 2015 vond een tweede bijeenkomst plaats, waarin de voortgang van het onderzoek werd besproken, inhoudelijke informatie werd uitgewisseld en suggesties en adviezen voor de gegevensverzameling zijn besproken. Bij de laatste bijeenkomst, op 28 oktober 2015, zijn de beschrijvende hoofdstukken van het conceptrapport besproken en zijn de bevindingen gepresenteerd en besproken.

1.6.3 Vertrouwelijkheid en toegang tot gerubriceerde informatie

Toegang tot gerubriceerde informatie

De inzage van de onderzoekers in relevante, beschikbare documentatie van de nationale crisisbeheersingsorganisatie wordt besproken in hoofdstuk 2. Veel van deze documentatie is gerubriceerd als “staatsgeheim—zeer geheim”. Documentatie vanuit de departementen is vaak gerubriceerd als “departementaal vertrouwelijk”. Ten behoeve van de inzage hebben de onderzoekers de “geheimhoudingsverklaring B” van het WODC ondertekend. In deze verklaring staan bepalingen over (1) het niet kopiëren van ter inzage gegeven documenten; (2) het niet onevenredig benadelen van belangen van in de documenten genoemde personen, hun familieleden of nabestaanden; (3) niet in de openbaarheid brengen van tot individuele natuurlijke personen en rechtspersonen herleidbare gegevens; (4) geen nadeel toebrengen aan of belemmeren van de belangen van opsporing en vervolging; (5) niet belemmeren van de voortgang van de dagelijkse werkzaamheden bij de in het kader van het onderzoek te bezoeken instellingen of instanties; (6) betrachten van geheimhouding van alle aan de ter inzage gegeven documenten ontleende gegevens welke niet voor publicatie worden vrijgegeven.[35]

[35] Het Wob-besluit inzake MH17 van de Minister van Veiligheid en Justitie hanteert daarbij de volgende criteria: het belang van de betrekkingen van Nederland met andere staten; de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van betrokken personen of derden; een onevenredige benadeling van betrokken personen of derden; bescherming van de vrijheid tot het uiten van persoonlijke beleidsopvattingen in een stuk voor intern beraad. Zie: Wob-besluit inzake MH17 van de Minister van Veiligheid en Justitie, Kenmerk 614807, Den Haag, 10 februari 2015.

Afspraken over het openbaar maken van gegevens

Wat betreft het openbaar maken van vertrouwelijke gegevens heeft het onderzoeksteam de volgende afspraken gemaakt met het WODC. Communicatie over voortgang van het onderzoek richting de Tweede Kamer vond plaats, in nauwe afstemming met het WODC, door de Minister van Veiligheid en Justitie. De eindverantwoordelijkheid voor het onderzoek en voor de inhoud van het eindrapport blijft bij de onderzoekers. De verantwoordelijkheid voor de acceptatie van het onderzoek en het rapport berust uitsluitend bij het WODC.[36]

In de rapportage hebben de onderzoekers de onderzoeksresultaten geanonimiseerd gerapporteerd zodat deze niet herleidbaar zijn tot personen, organisaties of situaties en zonder problemen kunnen worden gepubliceerd. In de rapportage zijn de bovengenoemde zes bepalingen uit de geheimhoudingsverklaring B van het WODC van toepassing.

Tevens is afgesproken dat het concept-onderzoeksrapport van het onderzoeksteam, omdat daarin staatsgeheim gerubriceerde informatie is verwerkt, vóór openbaarmaking ter inzage is gegeven aan de NCTV om te bezien of in de betreffende passages geen informatie wordt gerapporteerd die de Nederlandse staat kan schaden.[37]

1.7 OPBOUW VAN HET EVALUATIERAPPORT IN HOOFDLIJNEN

1.7.1 Hoofdactiviteiten in de crisisbeheersing rond vlucht MH17

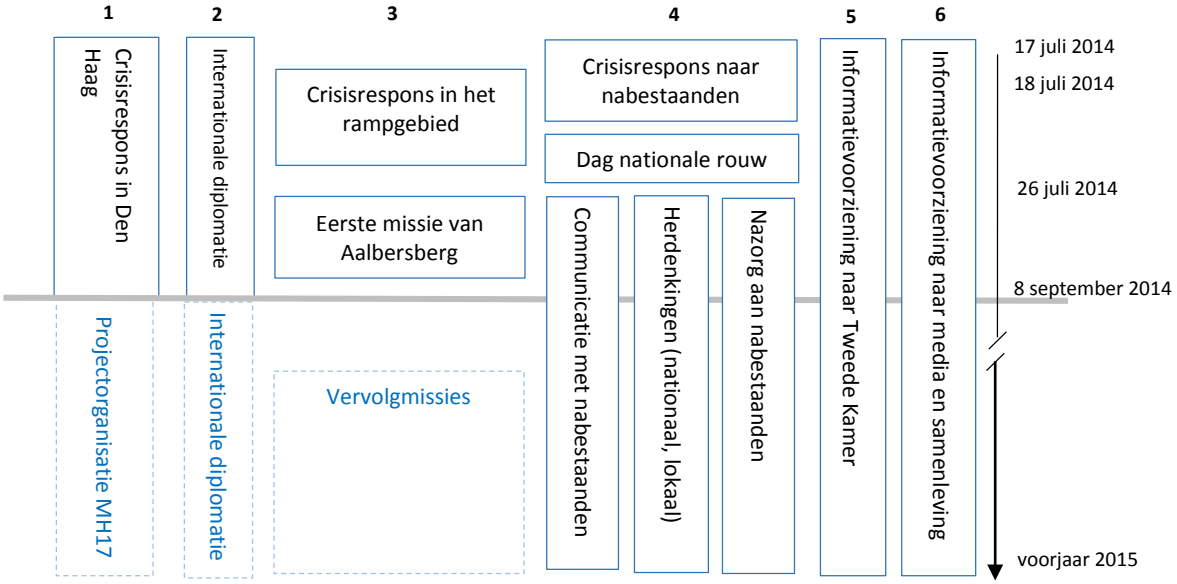
Complexe crises kenmerken zich door het grote aantal parallelle activiteiten dat wordt ontplooid om de crisis te beheersen. Ook bij de crisis na het neerstorten van vlucht MH17 vond een groot aantal parallelle activiteiten plaats. Zoals wij in paragraaf 1.5.2 beschreven, hebben wij zes hoofdactiviteiten onderscheiden die structuur aanbrengen in het verloop van de crisis. Deze hoofdactiviteiten hebben wij gedestilleerd uit beschrijvingen van open bronnen (bijvoorbeeld de journalistieke media en stand van zakenbrieven aan de Tweede Kamer). Vervolgens hebben wij de hoofdactiviteiten nader ingevuld en gepreciseerd aan de hand van interviews met sleutelinformanten en analyse van documenten.

---

[36] De Wegwijzer van het WODC stelt dat alle stukken in het kader van een begeleidingscommissie en klankbordgroep aan de leden persoonlijk zijn gericht. Gezien het vertrouwelijke karakter kan er geen sprake zijn van bespreking van stukken of rapportages met derden of binnen organisaties. Hetzelfde geldt voor vertrouwelijke informatie, zoals namen, gegevens of (voorlopige) onderzoeksresultaten. De leden van de begeleidingscommissie en klankbordgroep dienen alle informatie vertrouwelijk te behandelen; ook na afronding van het onderzoek en openbaarmaking van het rapport. Wat openbaar wordt, is het eindrapport. Wat betreft het vertrouwelijke karakter van de onderzoeksresultaten hanteert het WODC een embargo totdat zij het rapport officieel openbaar heeft gemaakt.

[37] In het gehele evaluatierapport zijn, na inzage, uiteindelijk drie woorden geschrapt omdat deze gevoelige informatie bleken te bevatten.

Figuur 1.1 geeft een schematisch overzicht van de hoofdactiviteiten van de nationale crisisbeheersingsorganisatie in de vorm van verticale rechthoeken. De rechthoeken zijn naast elkaar gegroepeerd om hun parallelle karakter te benadrukken. De nummers corresponderen met de hoofdactiviteiten: (1) crisisrespons in Den Haag, (2) internationale diplomatie, (3) crisisrespons in het rampgebied, (4) crisisrespons naar nabestaanden, (5) informatievoorziening naar Tweede Kamer en (6) informatievoorziening naar media en samenleving.



Figuur 1.1: Schematisch overzicht van de zes parallelle hoofdactiviteiten in de crisisbeheersing rond vlucht MH17

De verticale as in Figuur 1.1 geeft het verloop van de tijd weer. De tijd-as is onderverdeeld in twee periodes, die corresponderen met de respectievelijke tijdlijnen van deelonderzoek 1 en die van deelonderzoeken 2 en 3—weergegeven door de horizontale grijze lijn. De eerste periode loopt van 17 juli 2014 tot 8 september 2014. Op 8 september 2014 gaat de nationale crisisbeheersingsorganisatie over in een projectorganisatie en stopt de tijdlijn voor deelonderzoek 1. De tijdlijn voor het tweede en derde deelonderzoek loopt van 17 juli 2014 tot en met het voorjaar van 2015.

Op de verticale as zijn verschillende tijdvakken aangegeven. Deze tijdvakken corresponderen met beschrijvingen van de activiteiten van de nationale crisisbeheersingsorganisatie en haar crisispartners in hoofdstukken 3, 4 en 5 van dit evaluatierapport. Het eerste tijdvak is 17 en 18 juli 2014, wanneer de crisisbeheersingsorganisatie en haar crisispartners de onmiddellijke crisisrespons verrichten. Het tweede tijdvak ligt tussen 18 juli en 26 juli, wanneer de eerste vluchten met

stoffelijke resten van de inzittenden naar Nederland worden uitgevoerd. Het derde tijdvak ligt na 26 juli, wanneer de eerste missie naar Oekraïne afreist.

Korte beschrijving van de hoofdactiviteiten

1 Crisisrespons in Den Haag

De eerste hoofdactiviteit die wij hebben onderscheiden, betreft de crisisrespons die in Den Haag plaatsvond. Dit zijn de activiteiten van de gremia en actoren die worden benoemd in het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming 2013 en die ten behoeve van de crisis rond vlucht MH17 zijn geactiveerd. Deze activiteit begint op 17 juli met het activeren van de Departementale Coördinatiecentra (DCC's) van de ministeries, besluitvorming ten behoeve van het activeren van de nationale crisisbeheersingsorganisatie en het samenkomen van ambtenaren in de eerste informele ICCb-vergadering en van ministers in de eerste MCCb. Ten behoeve van de interne informatievoorziening en –beoordeling worden allerlei activiteiten gestart. Het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie coördineert de informatievoorziening en beeldvorming rond de crisis. Na korte tijd neemt de interdepartementale stuurgroep MH17 Recovery de operationele planning en aansturing van de missie in Oekraïne op zich—in nauwe afstemming met ICCb en MCCb. Na 8 september 2014 gaat de nationale crisisbeheersingsorganisatie over in een projectstructuur. Dit hebben wij zichtbaar gemaakt door de grijze horizontale lijn in Figuur 1.1. Deze hoofdactiviteit komt naar voren in deelvragen 1.1, 1.2a en 1.2b van het evaluatieonderzoek.

2 Internationale diplomatie

De tweede hoofdactiviteit van de nationale crisisbeheersingsorganisatie betreft de internationale diplomatieke activiteiten van medewerkers en diplomaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister-President. Daarnaast hebben Nederlandse functionarissen die namens de nationale crisisbeheersingsorganisatie actief waren op de ambassade in Oekraïne veel samengewerkt met functionarissen uit andere landen. Deze hoofdactiviteit startte ook vrijwel onmiddellijk na het bekend worden van de crash van vlucht MH17, met telefoongesprekken die de Minister-President voerde met diverse regeringsleiders. Deze hoofdactiviteit staat centraal in deelvraag 1.2c van het evaluatieonderzoek.

3 Crisisrespons in het rampgebied

De tweede hoofdactiviteit richt zich op Oekraïne: Kiev, Charkiv, de "Forward Operating Base" te Soledar en het rampgebied waar vlucht MH17 was neergekomen. Deze activiteit begint op 18 juli met het vertrek van regeringsvliegtuig KBX naar Oekraïne, met aan boord een groot aantal vertegenwoordigers van de nationale crisisbeheersingsorganisatie, inclusief de Minister van Buitenlandse Zaken. Daarna volgen activiteiten ter ondersteuning van de Nederlandse ambassade in Kiev, het opnemen van de situatie in Torez, waar de trein met geborgen stoffelijke resten van inzittenden van het toestel gereed stond om, uiteindelijk, af te reizen naar Charkiv—en het eerste bezoek van een Nederlandse functionaris op de rampplek. Na de start van de eerste vluchten met stoffelijke resten van Charkiv naar vliegbasis Eindhoven neemt de "Head of Mission" (HoM) en zijn team een leidende rol in de activiteiten in Oekraïne. De missie moet de eerste week van augustus worden afgebroken door toenemende gevechtsactiviteiten rond het rampgebied. Pas later, in

november 2014, keert de crisisbeheersingsorganisatie weer terug om wrakstukken te bergen en nog aanwezige stoffelijke resten van slachtoffers te bergen en hun bezittingen te verzamelen. Door latere missies zullen nog veel stoffelijke resten van de slachtoffers van de crash van vlucht MH17 worden gerepatrieerd naar Nederland. Vanuit het perspectief van de nationale crisisbeheersingsorganisatie komt deze hoofdactiviteit aan de orde in deelvraag 1.2.

4 Crisisrespons naar nabestaanden

De vierde hoofdactiviteit richt zich op nabestaanden: de crisisrespons wat betreft de eerste opvang van nabestaanden, communicatie met hen en het aanbod van nazorg. Deze hoofdactiviteit begint onmiddellijk na de ramp, met het opvangen van nabestaanden op Schiphol, het beschikbaar stellen van noodnummers en het informeren van nabestaanden over de passagierslijst. Hiermee starten de activiteiten van familierechercheurs bij het onderzoek naar kenmerken van de mensen die zich aan boord van vlucht MH17 hadden bevonden. Opvang van nabestaanden vindt plaats door familierechercheurs, casemanagers van Slachtofferhulp Nederland en medewerkers van gemeenten. Parallel worden nabestaanden geïnformeerd over het verloop van de crisisbeheersing via het besloten digitale Informatie- en Verwijscentrum (IVC). Er worden informatiebijeenkomsten gehouden voor nabestaanden in Nieuwegein. Daarnaast organiseert de crisisbeheersingsorganisatie een dag van nationale rouw en ceremonies bij de aankomst van stoffelijke resten uit Oekraïne op vliegbasis Eindhoven. Er vinden tal van lokale herdenkingen plaats en er wordt een nationale herdenking MH17 georganiseerd in de RAI in Amsterdam. Onder de nazorg aan nabestaanden rekenen wij ook de activiteiten van het LTFO, die de taak had om de geborgen stoffelijke resten van de slachtoffers te identificeren. Vanuit het perspectief van de nationale crisisbeheersingsorganisatie komt deze hoofdactiviteit aan de orde in deelvraag 1.2. Vanuit het perspectief van nabestaanden komt deze hoofdactiviteit aan de orde in deelvraag 2.

5 Informatievoorziening naar de Tweede Kamer

De zesde hoofdactiviteit van de nationale crisisbeheersingsorganisatie betreft de informatievoorziening naar de Tweede Kamer. De voorbereiding hiervan werd gedaan door het parlementair verantwoordingsteam van de nationale crisisbeheersingsorganisatie. In de Tweede Kamer werden Algemeen Overleggen gehouden, er werden stand van zakenbrieven naar de Tweede Kamer gestuurd en er werden vragen beantwoord van Kamerleden. Ook werden er twee technische briefings verzorgd door hoge functionarissen in de crisisbeheersingsorganisatie. Ook deze hoofdactiviteit staat centraal in deelvraag 3 van het evaluatieonderzoek.

6 Communicatie naar media en samenleving

De vijfde hoofdactiviteit van de nationale crisisbeheersingsorganisatie betreft de communicatie naar media en samenleving. Enkele uren na het neerstorten van vlucht MH17 gaf de Minister van Veiligheid en Justitie een eerste persconferentie. Die avond volgde een persconferentie van Malaysia Airlines, Schiphol en de ambassadeur van Maleisië. Het markeerde het begin van veel informatie die via persverklaringen, persberichten en berichtgeving in de media naar de samenleving werd gecommuniceerd over het crisisverloop. Dit is een activiteit die werd gecoördineerd door het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie—dat via haar inbedding in het NCC en deelname aan de ICCb en MCCb ook betrokken was bij de crisisrespons in Den Haag. Deze hoofdactiviteit staat centraal in deelvraag 3 van het evaluatieonderzoek.

1.7.2 Opbouw van het evaluatierapport

Het evaluatierapport bestaat uit vier samenhangende delen. Figuur 1.2 geeft de opbouw hiervan schematisch weer. In het eerste deel wordt het *kader* geschetst. In het tweede deel (hoofdstukken 3, 4 en 5) wordt een *beschrijving* gegeven van het crisisverloop—noodzakelijk voor een goed begrip van de analyses in de daarop volgende hoofdstukken. De *analyse* wordt gepresenteerd in hoofdstukken 6 tot en met 9. De *integratie* van de analyses en bevindingen vindt plaats in hoofdstuk 10.

Hoofdstuk 2: kader

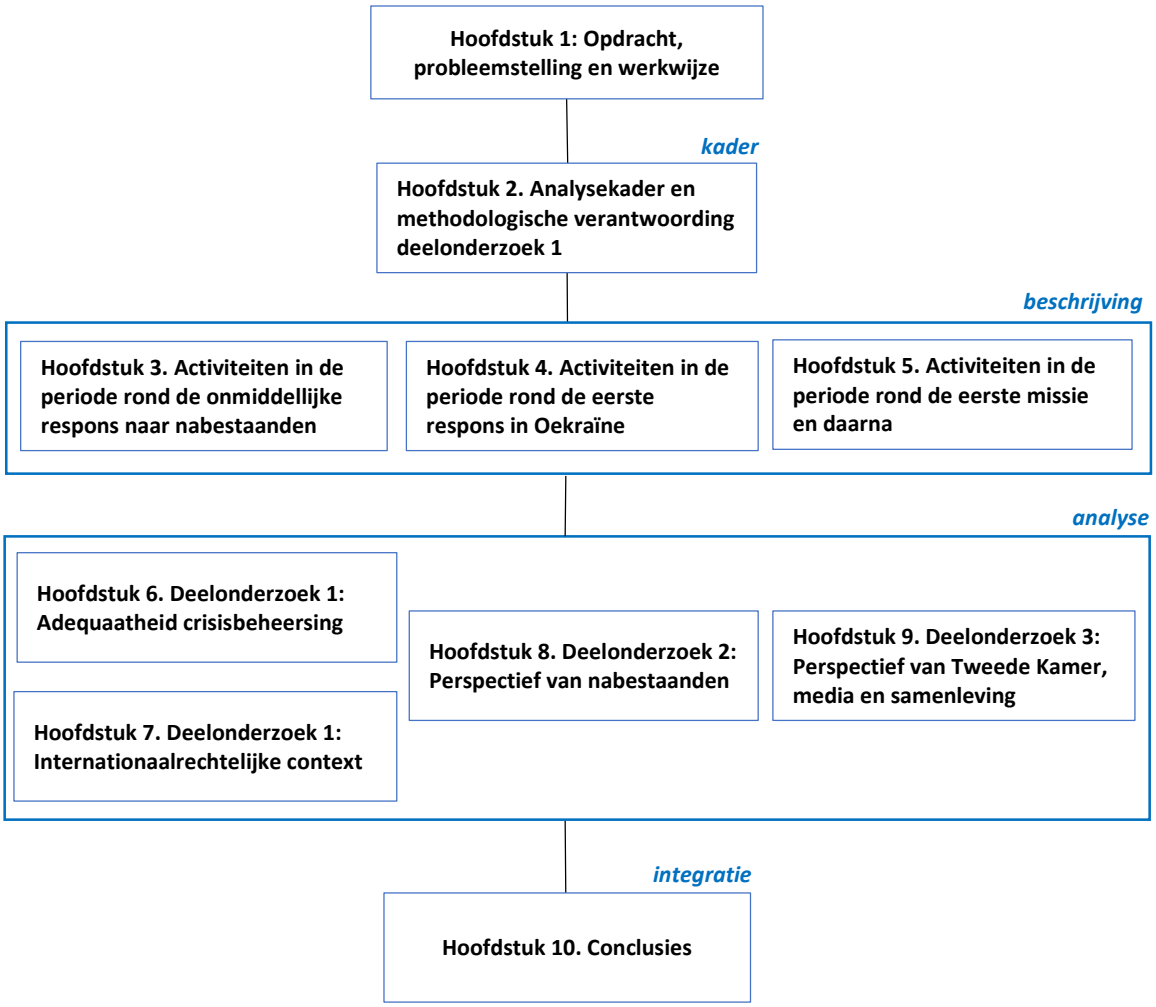
Dit hoofdstuk beschrijft het analysekader en de methodologische verantwoording van het eerste deelonderzoek. Het analysekader bestaat uit drie onderdelen. In de eerste plaats presenteren wij de belangrijkste uitgangspunten van crisisbeheersing vanuit een wetenschappelijk perspectief. In de tweede plaats koppelen wij deze uitgangspunten aan de zes kritische processen die door de Inspectie Veiligheid en Justitie worden onderscheiden ten behoeve van een adequate crisisbeheersing. In de derde plaats presenteren wij de bepalingen uit het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming 2013 (en het bijbehorende Instellingsbesluit Ministeriële Commissie Crisisbeheersing 2013) als referentiekader dat die zes kritische processen kan faciliteren, teneinde te komen tot een adequate beheersing van de crisis. Na de bespreking van de drie onderdelen van het analysekader presenteren wij in hoofdstuk 2 de methodologische verantwoording van het eerste deelonderzoek. Dit onderzoeksdesign bepaalt ook de beschrijving van de hoofdactiviteiten van de crisisbeheersingsorganisatie. Omdat die hoofdactiviteiten ook belangrijk zijn voor een goed begrip van deelonderzoek 2 en deelonderzoek 3 hebben wij de methodologische verantwoording voor deelonderzoek 1 gepresenteerd in hoofdstuk 2. De specifieke methodologische verantwoordingen van deelonderzoeken 2 en 3 worden geïntegreerd besproken in de betreffende analysehoofdstukken: hoofdstuk 8 voor het tweede deelonderzoek (perspectief van nabestaanden) en hoofdstuk 9 voor het derde deelonderzoek (perspectief van Tweede Kamer, media en samenleving).

Hoofdstukken 3, 4 en 5: beschrijving

Deze hoofdstukken beschrijven de hoofdactiviteiten van de crisisbeheersingsorganisatie tussen 17 juli 2014 en 8 september 2014, wanneer de nationale crisisbeheersingsorganisatie formeel wordt afgeschaald. De beschrijvingen zijn gestructureerd aan de hand van de hoofdactiviteiten van de crisisbeheersingsorganisatie. Hoofdstuk 5 besteedt daarnaast ook kort aandacht aan de belangrijkste activiteiten in de periode erna. De activiteiten rond de communicatie met en nazorg aan nabestaanden worden in meer detail beschreven in hoofdstuk 8. De informatievoorziening naar Tweede Kamer, media en samenleving wordt in meer detail beschreven in hoofdstuk 9.

Hoofdstuk 3 gaat in op de onmiddellijke crisisrespons op 17 en 18 juli 2014. Het betreft de opvang van nabestaanden, de activering en eerste activiteiten van de crisisorganisatie, de passagierslijsten, het noodnummer en de activiteiten van gemeenten. Hoofdstuk 4 gaat in op de periode tussen 18 en 23 juli 2014. Het betreft de activiteiten van de crisisorganisatie, de ondersteuning van de ambassade in Kiev, de eerste Nederlandse experts op de crashsite, de trein van Torez met geborgen stoffelijke resten van slachtoffers, en de eerste nabestaandenbijeenkomst in Nieuwegein. Het hoofdstuk

besluit met de dag van nationale rouw. Hoofdstuk 5 behandelt de activiteiten van de crisisorganisatie, waaronder besluitvorming over en aansturing van de eerste missie in Oekraïne en de missie in Oekraïne zelf, die wordt beëindigd op 4 augustus 2014. Hoofdstuk 5 besteedt ook aandacht aan de periode tussen 4 augustus 2014 en 8 september 2014, waarin de voorbereidingen voor de nationale herdenking plaatsvinden. Ten slotte schetst hoofdstuk 5 kort de activiteiten van de projectorganisatie tussen 8 september 2014 en eind april 2015—voor zover deze activiteiten niet systematisch worden besproken in de relevante hoofdstukken daarna.



Figuur 1.2: Schematische weergave van de opbouw van het evaluatierapport

Hoofdstukken 6 tot en met 9: analyse

Vervolgens geven hoofdstukken 6 tot en met 9 antwoord op de onderzoeksvragen. Hoofdstukken 6 en 7 presenteren de analyses ten behoeve van het eerste deelonderzoek. Hoofdstuk 6 geeft een antwoord op deelvragen 1.1 en 1.2a/b. Deze deelvragen gaan over de adequaatheid van het functioneren van de nationale crisisbeheersingsorganisatie vanuit de flexibele invulling van rollen die zijn omschreven in het Nationaal Handboek. Daarnaast gaat hoofdstuk 6 in op de samenwerking tussen de nationale crisisbeheersingsorganisatie en crisispartners. Hoofdstuk 7 geeft een antwoord op deelvraag 1.2c. Hoofdstuk 7 geeft een antwoord op de vraag wat de invloed is geweest van de specifieke internationaal-politieke dynamiek op de crisisbeheersing rond vlucht MH17. Vervolgens presenteert hoofdstuk 8 de resultaten van het tweede deelonderzoek, naar de crisisbeheersing rond vlucht MH17 vanuit het perspectief van nabestaanden. Hoofdstuk 8 bespreekt de onderzoeksopzet, de gegevensverzameling en de resultaten van deelonderzoek 2 en geeft een antwoord op deelvraag 2. Hoofdstuk 9 presenteert de resultaten van het derde deelonderzoek, dat gaat over het perspectief van de Tweede Kamer, media en samenleving. Hoofdstuk 9 bespreekt de onderzoeksopzet, de gegevensverzameling en de resultaten van het derde deelonderzoek en geeft een antwoord op deelvraag 3.

Hoofdstuk 10: integratie

De synthese van de bevindingen van de analyses uit de hoofdstukken 6 tot en met 9 vindt plaats in hoofdstuk 10, waarin de conclusies van de evaluatie crisisbeheersing vlucht MH17 worden gepresenteerd.

HOOFDSTUK 2
ANALYSEKADER EN METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING

In dit hoofdstuk wordt het analysekader van deelonderzoek 1 uiteengezet en beschreven. Daarnaast beschrijven wij de onderzoeksmethodologie die wij hebben gehanteerd om gegevens te verzamelen en te analyseren ten behoeve van het eerste deelonderzoek. Enerzijds stuurt het analysekader de beschrijving van het verloop van de crisisbeheersing die in hoofdstukken 3 tot en met 5 wordt gepresenteerd.[1] Anderzijds fungeert het analysekader als een raamwerk ten behoeve van de analyse van de crisisbeheersing in deelonderzoek 1, in hoofdstuk 6.

Het analysekader bestaat uit drie onderdelen. In het eerste onderdeel wordt ingegaan op inzichten uit onderzoek naar crisisbeheersing als uitgangspunt voor de evaluatie. Paragraaf 2.1 presenteert een kort overzicht hiervan. Crises confronteren besluitvormers met onzekerheden en complexe dilemma's. Besluitvormers zijn hierdoor vaak genoodzaakt om te improviseren en zo vanuit een stressvolle en soms chaotische situatie in een kort tijdsbestek naar een structuur toe te werken, waarmee de crisis beheersbaar kan worden gemaakt. Om dit te bereiken, moeten zij met behulp van een crisis-specifieke, institutionele structuur en in samenwerking met een veelheid aan betrokken organisaties invulling geven aan een aantal kritische processen.

Het tweede onderdeel van het analysekader gaat in op de kritische processen van crisisbeheersing, die beschreven worden in het Toetsingskader Rijkscrisisstructuur van de Inspectie Veiligheid en Justitie.[2] Dit toetsingskader stelt dat adequaatheid van crisisbeheersing wordt bepaald door de wijze waarop deze "kritische processen" worden ingevuld. Aan de hand van de hierboven genoemde uitgangspunten en het Toetsingskader worden in paragraaf 2.2 zes kritische functies uitgewerkt. Deze betreffen: (1) de voorbereiding op een crisis, (2) het onderkennen en signaleren van de crisis, (3) voorzien in informatie, (4) analyseren, beoordelen en besluiten voorbereiden, (5) nemen van besluiten, (6) crisiscommunicatie.

Het derde onderdeel van het analysekader betreft de institutionele structuur die—al dan niet flexibel—wordt ingevuld door crisisbesluitvormers om de adequate invulling van kritische processen

[1] Die beschrijvingen staan niet alleen ten dienste van de analyse van deelonderzoek 1, maar ook van deelonderzoeken 2 en 3. De specifieke methodologische verantwoordingen van deelonderzoek 2 en deelonderzoek 3 komen, separaat, in hoofdstuk 8 respectievelijk hoofdstuk 9 aan de orde.

[2] Inspectie Veiligheid en Justitie (2012). *Toetsingskader Rijkscrisisstructuur*. Den Haag: Inspectie Veiligheid en Justitie.

te faciliteren. Het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming 2013 dient daarbij als uitgangspunt.[3] In paragraaf 2.3 wordt deze institutionele structuur nader uitgewerkt ten behoeve van het analysekader.

Het hoofdstuk eindigt met een verantwoording van de onderzoeksmethodologie. Deze bouwt voort op het analysekader. In paragraaf 2.4 wordt deze methodologische verantwoording gepresenteerd. De onderzoeksmethodologie in deze paragraaf is vooral belangrijk voor de beschrijvende hoofdstukken (hoofdstukken 3, 4 en 5) en voor het eerste deelonderzoek 1. De onderzoeksmethodologie van het tweede en derde deelonderzoek wordt gepresenteerd respectievelijk in hoofdstuk 8 en hoofdstuk 9.

2.1 UITGANGSPUNTEN VOOR EEN EVALUATIE VAN CRISISBEHEERSING

2.1.1 Crises en overheidsoptreden

Het onderwerp van deze evaluatie is de beheersing van een complexe crisis, die zijn aanleiding vond in het neerstorten van vlucht MH17 van Malaysia Airlines in een oorlogsgebied in Oost-Oekraïne. Geen van de 298 inzittenden, bemanningsleden en passagiers aan boord van het toestel, waaronder 196 Nederlanders, overleefden de crash.

Crises en rampen zijn afschuwelijke maar, tot op zekere hoogte, ook onvermijdelijke verschijnselen in een moderne samenleving. Met enige regelmaat treedt er een crisissituatie op, waarbij vanuit de overheid handelend moet worden opgetreden. Een crisis is een situatie waarin een vitaal belang van de samenleving is aangetast—of dreigt te worden aangetast— en waarbij de reguliere structuren en/of middelen niet toereikend zijn om de stabiliteit te handhaven.[4] Crisisbeheersing is het geheel van maatregelen en voorzieningen dat de (Rijks-)overheid treft—in samenwerking met andere organisaties—ter voorbereiding op, ten tijde van, en na afloop van crises, ter waarborging van de nationale veiligheid.[5]

Onze moderne samenleving kenmerkt zich door (technologische) ontwikkelingen die elkaar snel opvolgen en wederzijdse afhankelijkheden creëren die soms moeilijk te overzien zijn. Daardoor ligt een crisis altijd op de loer.[6] Moderne crises kenmerken zich door een grote media-aandacht, waarbij ontwikkelingen in de sociale media, sterke politisering, en een grensoverschrijdend karakter zorgen

---

[3] Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (2013). *Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.

[4] Zie: Wet Veiligheidsregio's (Wvr), 11 februari 2010, Artikel 1. Zie ook: *Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming*, hoofdstuk II-1. Het Nationaal Handboek spreekt van intersectorale crises, omdat het nader ingaat op interdepartementale crisisbeheersing.

[5] *Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming*, hoofdstuk II-1. Het Nationaal Handboek spreekt van intersectorale crises, omdat het nader ingaat op interdepartementale crisisbeheersing wanneer een of meer vitale belangen worden aangetast.

[6] Perrow, C. (1984). *Normal accidents: living with high-risk technologies*. New York: Basis Books; Taleb, N.N. (2007). *The Black Swan. The impact of the highly improbable*. London, UK: Penguin Group.

voor extra complexiteit.[7] Er wordt in de literatuur een verschil aangebracht tussen een *incident* (een afwijking van de normale routine), een *ramp* en een *crisis*: het tij kan wellicht nog worden gekeerd.[8] Zo was het verdwijnen van vlucht MH17 een incident voordat via beelden in de media duidelijk werd dat het een ongeval met een vliegtuig betrof (al dan niet moedwillig) en werd het een ramp door de tragische gevolgen voor het grote aantal passagiers aan boord en hun vele nabestaanden. Al hebben de begrippen "crisis" en "ramp" veel overeenkomstige elementen, ze zijn niet inwisselbaar.[9] Beide begrippen betreffen niet zozeer de fysieke gebeurtenissen, als wel de sociale ontwrichting die deze gebeurtenissen teweegbrengt.

Crises zijn vaak in hoge mate uniek en onvoorspelbaar. Dat geldt ook voor de crisis rond vlucht MH17. Enkele sleutelinformanten die wij spraken, gaven aan dat zich rond vlucht MH17 een scenario ontwikkelde dat al hun verbeeldingskracht te boven ging. Wanneer het neerstorten van een passagiersvliegtuig met veel Nederlanders aan boord, boven oorlogsgebied, ooit was uitgewerkt voor een oefening, dan had iedereen waarschijnlijk sterk getwijfeld aan het realiteitsgehalte van die oefening. Toch werd het onvoorstelbare werkelijkheid op die zomerse dag van 17 juli 2014. Het is een fundamentele tegenstrijdigheid bij crises: enerzijds geschiedt het onvoorspelbare en onvoorstelbare; anderzijds verwacht de samenleving dat de overheid deze onvoorspelbare en onvoorstelbare situatie voorkomt, of in ieder geval "adequaat beheerst". Een veelvoorkomende gedachtegang daarbij is dat een overheid haar burgers behoort te beschermen tegen onheil.

In crisissituaties moet de overheid, op basis van meestal zeer beperkt beschikbare informatie, besluiten nemen en doortastend handelen. Die besluiten kunnen soms letterlijk een verschil tussen leven en dood betekenen. In crisissituaties lijkt dat soms een onmogelijke missie.[10] De reden is dat crises beschouwd worden als situaties waarbij: (a) vitale belangen in het geding zijn; (b) reguliere structuren, processen en routines niet toereikend zijn om het incident te beheersen; (c) besluitvorming plaatsvindt onder grote tijdsdruk, ambivalentie, en onzekerheid.[11]

De politiek-maatschappelijke impact van een crisis is zeer belangrijk voor het crisisverloop.[12] Die impact wordt beïnvloed door een combinatie van factoren: (1) de verwijtbaarheid, (2) de relevantie van de gebeurtenis en (3) hoe lang de gebeurtenis nog aandacht van de media blijft trekken.[13] In

---

[7] Rosenthal, U., A.R. Boin & L.K. Comfort (2001). *Managing crises. Threats, dilemmas, opportunities*. Springfield: Charles C Thomas.

[8] Cooke, D.L. & T.R. Rohleder (2006). Learning from incidents: from normal accidents to high reliability. *System Dynamics Review*, 22 (3), pp. 213-239.

[9] Perry, R.W. & E.L. Quarantelli (eds.) (2005). *What is a Disaster? New Answers to Old Questions*. Philadelphia, PA: Xlibris.

[10] Boin, A. & P. 't Hart (2003). Public leadership in times of crisis: mission impossible? *Public Administration Review, 63* (5), pp. 544-553.

[11] Van Eijk, C., W. Broekema & R. Torenvlied (2013). *Geen uniformen maar specialisten. Betrokkenheid van externe experts in crisissituaties.* Den Haag: Universiteit Leiden.

[12] Rosenthal, U. (2009). Crises en crisismanagement. In: Muller, E.R., U. Rosenthal, I. Helsloot & E.R.G. van Dijkman (eds.). *Crisis. Studies over crisis en crisisbeheersing*. Deventer: Kluwer, p. 13.

[13] De Vries, D., G. Hoogenboom, P. Verhallen, S. Klaassens & T. Wold (2002). *Van gebeurtenis tot crisis: wanneer breekt de pleuris uit?*. In: Van Duin, M. & H. van de Kar (eds.). Derde leergang Master of Crisis- and

geval van het neerstorten van een groot passagiersvliegtuig van Malaysia Airlines midden in oorlogsgebied in Oost-Oekraïne, en mogelijk door een luchtdoelraket, scoren deze drie factoren vanzelfsprekend zeer hoog. Bij crises met een grote politiek-maatschappelijke impact komen vaak al snel vragen op, zoals: "Wat is er precies gebeurd?", "Wat zijn de oorzaken?", "Wie is verantwoordelijk?".[14] Crisisbesluitvorming heeft de neiging om snel, soms intens, te politiseren.[15] Dat kan tot uitdrukking komen in discussies over verwijtbaarheid.[16] Als publiek en parlement het vertrouwen verliezen in de crisisbeheersingsorganisatie bestaat het gevaar dat een crisis lang blijft doorsluimeren en in een later stadium weer plotseling kan opspelen.[17]

2.1.2 Omgaan met onzekerheid

Het omgaan met onzekerheid is onlosmakelijk verbonden met besluitvorming tijdens crises.[18] In het verlengde daarvan kan worden gesteld dat aan het begin van elke crisis sprake is van een onbeheerste situatie en onzekerheid die gaandeweg, door het handelen van actoren op allerlei niveaus in de crisisorganisatie, wordt omgezet in een beter beheerste situatie.[19]

Een grote mate van onzekerheid komt voort uit informatieproblemen: enerzijds vaak een grote hoeveelheid aan informatie, maar anderzijds vaak een tekort aan *betrouwbare* informatie, met name in de beginfase van een crisis. De hoge urgentie van besluitvorming, vaak gevoed door politiek en media, maakt dat besluiten snel en onder hoge druk genomen moeten worden. De urgentie, tijdsdruk en het tekort aan betrouwbare informatie maken dat het bij crisisbesluitvorming vaak onmogelijk is om besluiten sterk analytisch te beredeneren, onderbouwen en opties rationeel af te wegen.[20] Crisisbesluitvormers worden vaak geconfronteerd met quasi-onmogelijke dilemma's. Juist in een situatie waarin een weloverwogen en onderbouwde aanpak noodzakelijk zou moeten zijn, is dat vanuit de crisisomstandigheden vaak vrijwel onmogelijk. Besluitvormers zijn in crisistijd vaak genoodzaakt om te improviseren en te vertrouwen op hun intuïtie. Procedures en protocollen zijn

---

Disaster management van het Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding (NIBRA) en de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB), pp. 16- 87.

[14] Boin, A., A. McConnell & P. 't Hart (eds). 2008. *Governing after Crisis: The Politics of Investigation, Accountability and Learning.* Cambridge: Cambridge University Press; Hood, C. (2002). The Risk Game and the Blame Game. *Government and Opposition, 37* (1): 15–37; Olson, R.S. (2000). Toward a Politics of Disaster: Losses, Values, Agendas, and Blame. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters, 18* (2), pp. 265-287; Broekema, W. (2015). Crisis-induced learning and issue politicization in the EU. The Braer Sea Empress, Erika, and Prestige oil spill disasters, *Public Administration* forthcoming.

[15] Dekker, S. & D. Hansén (2004). Learning under Pressure: The Effects of Politicization on Organizational Learning in Public Bureaucracies. *Journal of Public Administration Research and Theory, 14* (2), pp. 211-230.

[16] Hood, C. (2002). The Risk Game and the Blame Game. *Government and Opposition, 37* (1), pp. 15–37; Olson, R.S. (2000). Toward a Politics of Disaster: Losses, Values, Agendas, and Blame. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters, 18* (2), pp. 265-287.

[17] Rosenthal, U., A.R. Boin & L.K. Comfort (2001). *Managing crises. Threats, dilemmas, opportunities*. Springfield: Charles C Thomas.

[18] Weick, K.E. & K.M. Stucliffe (2007). *Managing the unexpected.* San Francisco: Jossey-Bass.

[19] Hier is het begrip "beheersbaarheid" (De Sitter, 2000; Kuipers, Van Amelsvoort & Kramer, 2010) relevant. Zie ook: Moorkamp & Kramer 2014; Moorkamp, Kramer, Van Gulijk & Ale (2014).

[20] Allison, G. & P. Zelikow (1999). *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York: Longman.

vaak niet meer toereikend, onder meer door de beperkte tijd en de uniekheid van de omstandigheden. Op dat soort momenten moeten besluitvormers kunnen (of durven) afwijken van bestaande routines, als de specifieke situatie daar om vraagt.

In deze omstandigheden kan tussen besluitvormers vanuit groepsdruk een tunnelvisie ontstaan. Al decennialang wordt onderzocht hoe dergelijke processen kunnen worden vermeden en tegelijkertijd een slagvaardige crisisbesluitvorming kan worden gerealiseerd.[21] Als voorbeeld hiervan is het zogenoemde "BOB-model" ontwikkeld, waarin Beeldvorming, Oordeelsvorming en Besluitvorming houvast bieden.[22]

2.1.3 Crisiscommunicatie

Bij het beheersen van een crisis is gecoördineerde crisiscommunicatie essentieel. Het betreft hier enerzijds interne communicatie: het overbrengen van kennis en informatie binnen de eigen organisatie en tussen organisaties onderling. Anderzijds betreft het ook externe communicatie: het informeren van de samenleving en getroffenen, zoals de nabestaanden van de passagiers van vlucht MH17. Coördinatie moet ervoor zorgen dat de crisisbeheersingsorganisatie geen tegenstrijdige informatie en geen tegenstrijdige beelden communiceert, waardoor onzekerheid bij het publiek vergroot zou worden. De crisisbeheersingsorganisatie dient (onterechte) gevoelens van onzekerheid en angst bij het publiek weg te nemen.[23]

Belangrijke elementen van crisiscommunicatie zijn openheid, eerlijkheid en betrouwbaarheid, en snelheid.[24] Hier spelen dilemma's. Zo kan snelheid van informatievoorziening ten koste gaan van betrouwbaarheid: als verstrekte informatie incorrect of inconsistent blijkt, dan is het moeilijk om de opgelopen imagoschade weer te herstellen.[25] Naast de correctheid en consistentie van de informatie is "duiding" van gebeurtenissen door de crisisorganisatie erg belangrijk: hoe moeten we de beschikbare informatie interpreteren? Daarbij dient de crisisorganisatie op de hoogte te zijn van opinies uit het publiek en een dialoog aan te gaan met andere partijen. Burgers zijn immers geneigd

---

[21] Gilpin, D.R. & P.J. Murphy (2008). *Crisis management in a complex world*. Oxford: Oxford University; Remmerswaal, J. (2006). *Begeleiden van groepen. Groepsdynamica in praktijk*. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.

[22] Beuving, S. & A. van der Lugt (2004). *Opnieuw organiseren met een kwaliteitsmodel. Psychologie van verandering*. Deventer: Kluwer.

[23] Ulmer, R.R., L. Sellnow & M.W. Seeger (2007). *Effective crisis communication. Moving from crisis to opportunity*. Thousand Oaks, CA: Sage.

[24] Bos, J.G.H. & W. Jong (2009). "Crisiscommunicatie". In: Muller, E.R., U. Rosenthal, I. Helsloot & E.R.G. van Dijkman (red.). *Crisis. Studies over crisis en crisisbeheersing*. Deventer: Kluwer, pp. 429-452; Regtvoort, F. & H. Siepel (2011). *Risico En Crisiscommunicatie. Succesfactoren In Crisissituaties*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.

[25] Bos, J.G.H. & W. Jong (2009). "Crisiscommunicatie". In: Muller, E.R., U. Rosenthal, I. Helsloot & E.R.G. van Dijkman (red.). *Crisis. Studies over crisis en crisisbeheersing*. Deventer: Kluwer, pp. 429-452; Coombs, W.T. (2012). *Ongoing Crisis Communication. Planning, Managing, And Responding*. Sage: Thousand Oaks.

meer aandacht te schenken aan verlies dan aan winst, waardoor soms de negatieve aspecten van de crisis worden benadrukt.[26]

Ook "strategische crisiscommunicatie" speelt een rol—zeker bij crises die zich, zoals in het geval van die rond vlucht MH17, voor een gedeelte in oorlogsgebied afspelen. Bij een crisis die zich afspeelt in een oorlogsgebied komt de externe communicatie van een crisisorganisatie soms in een specifiek daglicht te staan, omdat partijen in het oorlogsgebied actief en manipulatief kunnen inspelen op hetgeen gecommuniceerd wordt. Deze eigenschap van een oorlogsomgeving wordt in de crisisliteratuur ook wel aangeduid als "reactiviteit".[27] Dit maakt dat bij communicatie over een crisis in oorlogsgebied begrippen zoals "openheid", "eerlijkheid" en "betrouwbaarheid" onder spanning kunnen komen te staan.

2.1.4 Flexibiliteit, improvisatie en crisisbeheersing

Eerder in dit hoofdstuk hebben wij crisisbeheersing omschreven als het geheel van maatregelen en voorzieningen dat de Rijksoverheid treft—in samenwerking met andere organisaties—ter voorbereiding op, ten tijde van, en na afloop van[28] crises, ter waarborging van de nationale veiligheid.[29] In het proces van crisisbeheersing kunnen protocollen, handboeken en richtlijnen voor crisissituaties een rol spelen. Het volgen van protocollen heeft drie functies: (1) bijdragen aan het *adequaat* beheersen van de crisis, (2) bijdragen aan een *zorgvuldig* overheidsoptreden, en (3) bijdragen aan de politiek-maatschappelijke *legitimatie* van het overheidsoptreden. Protocollen, handboeken en richtlijnen kunnen de ontwikkeling van onzekerheid en chaos naar een beheerste situatie faciliteren. Het ondersteunt het gaandeweg ontstaan van structuur en orde uit de chaotische situatie die de beginfase van iedere grote crisis kenmerkt.

Tegelijkertijd kan het toepassen van protocollen ook een tegengesteld effect hebben op de crisisbeheersing. Gilpin & Murphy benadrukken het gevaar van gedetailleerd plannen, sterk formaliseren en systematiseren.[30] Vaak blijken crisismanagers moeite te hebben met het loslaten

---

[26] Charbonneau, E. & F. Bellavance (2012). Blame Avoidance in Public Reporting. Evidence from a Provincially Mandated Municipal Performance Measurement Regime. *Public Performance & Management Review*, *35* (3), pp. 399-421.

[27] Kramer, E.H. (2007). *Organizing doubt: grounded theory, army units and dealing with dynamic complexity.* Copenhagen: Copenhagen Business School Press.

[28] In de literatuur wordt ten aanzien van crisisbeheersing een onderscheid gehanteerd tussen de pre-crisisfase, de operationele- (of 'warme') crisisfase en de post-crisisfase (of 'nafase'). Vaak zijn de fasen verweven: crisisbeheersing speelt zich af in alle drie fases, waarbij van preventie, via respons naar herstel wordt gewerkt. Zie: Coombs, W.T. (2010). "Parameters for Crisis Communication". In: Coombs, W.T. & S.J. Holladay (eds.). *The Handbook of Crisis Communication*. Chichester: Wiley-Blackwell, pp. 17-20.

[29] *Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming*, hoofdstuk II-1. Het Nationaal Handboek spreekt van intersectorale crises, omdat het nader ingaat op interdepartementale crisisbeheersing wanneer een of meer vitale belangen worden aangetast.

[30] Gilpin, D.R. & P.J. Murphy (2008). *Crisis management in a complex world*. Oxford: Oxford University.

van bestaande procedures; iets waar een crisissituatie vaak wel om vraagt.[31] Zij wijzen op het belang van improvisatievermogen voor effectieve crisisbeheersing. Protocollen en handboeken moeten daarom, enerzijds, voldoende houvast bieden om te helpen, via improvisatie, een structuur te vinden waarmee de crisis kan worden beheerst. Anderzijds moeten protocollen en handboeken voldoende ruimte bieden voor een flexibele invulling gegeven de unieke situatie waarmee de crisis wordt gekenmerkt.

Vanuit de Rijksoverheid hanteren veel departementen een eigen crisisprotocol wanneer zich een incident of ongeval heeft voorgedaan op hun beleidsterrein. Wanneer er sprake is van een intersectorale crisis die wordt "opgeschaald" naar rijksniveau, treedt het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming in werking. Het Nationaal Handboek beschrijft de verschillende institutionele gremia die de interdepartementale crisisbeheersing ter hand kunnen nemen, hun taken en bevoegdheden, alsmede hun onderlinge relaties. Daarnaast kunnen de gremia gebruikmaken van een fysieke infrastructuur die wordt verzorgd door het Nationaal Crisiscentrum (NCC) op het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Dit geheel van gremia en actoren noemen wij de nationale crisisbeheersingsorganisatie. Het Nationaal Handboek zou moeten helpen om reguliere structuren van beleidsvoorbereiding, besluitvorming en aansturing te faciliteren of, indien nodig, te doorbreken teneinde de crisis beheersbaar te maken. Dit faciliteren heeft enerzijds betrekking op activiteiten binnen de gremia van de nationale crisisbeheersingsorganisatie. Anderzijds heeft dit faciliteren betrekking op de samenwerking tussen gremia en actoren van de nationale crisisbeheersingsorganisatie en organisaties en actoren die niet tot de vaste Rijkscrisisstructuur behoren, maar die wel een belangrijke bijdrage leveren aan de crisisbeheersing.

2.1.5 Crises evalueren

Wanneer de storm van een crisis is gaan liggen, kan men beginnen met terugblikken op de gebeurtenissen en analyseren wat er nu eigenlijk gebeurd is. Een algemeen geaccepteerde gedachte is dat door een proces van evalueren het trekken van lessen voor een toekomstige crisis kan worden gefaciliteerd.[32] Men stelt wel dat een organisatie leert wanneer het nieuwe kennis en inzichten vergaart met als doel om deze te kunnen omzetten in een effectiever handelen in de toekomst.[33] Naast leren, kan een evaluatieproces bijdragen aan betekenisgeving en duiding van gebeurtenissen, wat belangrijke processen zijn in het terugkeren naar normaliteit.[34]

---

[31] Birkland, T.A. (2006). *Lessons of Disaster: Policy Change after Catastrophic Events*. Washington, DC: Georgetown University Press.

[32] Howlett, M. & M. Ramesh (2003). *Studying Public Policy. Policy Cycles & Public Subsystems*. Oxford: Oxford University Press; Birkland, T.A. (2006). *Lessons of disaster. Policy change after catastrophic events*. Washington: Georgetown University Press.

[33] Argyris, C. & D. Schön (1978). *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*. Reading, MA: Addison-Wesley; Dekker, S. & D. Hansén (2004). Learning under Pressure: The Effects of Politicization on Organizational Learning in Public Bureaucracies. *Journal of Public Administration Research and Theory, 14* (2), pp. 211-230.

[34] Boin, A., A. McConnell & P. 't Hart (eds). 2008. *Governing after Crisis: The Politics of Investigation, Accountability and Learning.* Cambridge: Cambridge University Press.

Het Toetsingskader Rijkscrisisstructuur biedt een kader voor de evaluatie van het functioneren van de nationale crisisbeheersingsorganisatie. Dit kader maakt een onderscheid tussen zes essentiële processen die men kan herkennen in de crisisbeheersing. Dit toetsingskader wordt later in dit hoofdstuk, in paragraaf 2.2, uitgebreid besproken. Het Nationaal Handboek biedt het protocol voor de nationale crisisbeheersingsorganisatie. Dit protocol wordt later in dit hoofdstuk, in paragraaf 2.3, uitgebreid besproken. Daarbij gaan wij in op de bijdrage die de institutionele structuur van de nationale crisisbeheersingsorganisatie kan leveren aan het goed functioneren van de kritische processen ten behoeve van een adequate crisisbeheersing.

2.1.6 Opbouw van het analysekader

Het eerste deelonderzoek vertrekt vanuit de basisgedachte dat een adequate crisisbeheersing:
(a) een rolvervulling behoeft van de actoren en gremia in de nationale crisisbeheersingsorganisatie die past bij de omstandigheden van de crisissituatie;
(b) een goede samenwerking behoeft met betrokken organisaties in de crisisbeheersing;
(c) hetgeen gefaciliteerd kan worden door een flexibele invulling van het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming 2013 en het Instellingsbesluit MCCb 2013.

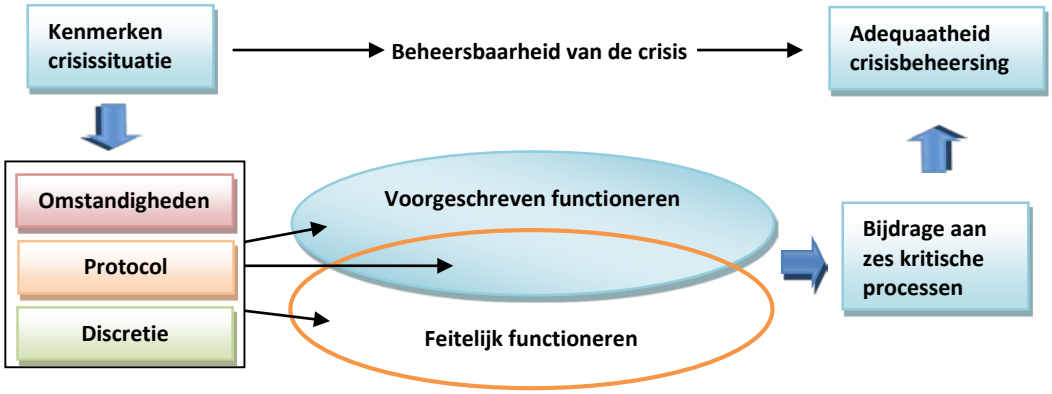
Uit deze basisgedachte vloeien ook de onderzoeksvragen voort. Enerzijds stellen wij de vraag op welke wijze de actoren binnen de nationale crisisbeheersingsorganisatie een *flexibele invulling* hebben kunnen geven aan het spanningsveld tussen protocollering en (discretionaire) ruimte in de organisatie; dit ten behoeve van een adequate beheersing van de crisis? (onderzoeksvraag 1.2a). Anderzijds stellen wij de vraag hoe de *samenwerking* is verlopen tussen de nationale crisisbeheersingsorganisatie en partijen die hebben bijgedragen aan de beheersing van de crisis, maar die geen deel uitmaken van de nationale crisisbeheersingsorganisatie? (onderzoeksvraag 1.2b). De bijdrage aan de crisisbeheersing stellen wij vast aan de hand van de zes kritische processen, zoals beschreven in het Toetsingskader Rijkscrisisstructuur.

Om bovenstaande vragen te beantwoorden, moeten we eerst beschrijven welke *feitelijke rol* actoren hebben gespeeld binnen de nationale crisisbeheersingsorganisatie (onderzoeksvraag 1.1a). Bij het in kaart brengen van de feitelijke rol van deze actoren hebben wij ook expliciet aandacht voor het perspectief van de externe partners, omdat hierdoor:
1. inzicht ontstaat in de operationele consequenties van bestuurlijke besluiten en de wijze waarop de interdepartementale crisisbesluitvormingsstructuur operationele activiteiten heeft gefaciliteerd, gestuurd en/of gecoördineerd;
2. een aanvullend perspectief op de bestuurlijke activiteiten van de nationale crisisbeheersingsorganisatie ontstaat.

Vervolgens kunnen wij vaststellen wat de mate van overeenstemming is geweest tussen de feitelijke rol en de *rol zoals voorgeschreven* in het Instellingsbesluit MCCb 2013 en het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming 2013 (onderzoeksvraag 1.1b). Zoals wij hierboven benadrukken, hoeft een discrepantie tussen de feitelijke en voorgeschreven rolvervulling niet te betekenen dat de nationale

crisisbeheersingsorganisatie niet goed zou hebben gefunctioneerd.[35] Immers, bij een crisis is er altijd sprake van onvoorziene omstandigheden, die mogelijk aanleiding geven om het protocol flexibel in te vullen *ten behoeve van* de invulling van een of meer kritische processen van crisisbeheersing.

Een voorbeeld van onvoorziene omstandigheden die nopen tot een flexibele invulling van het Nationaal Handboek bij de crisis rond vlucht MH17 is de internationale politieke dynamiek. Het is de vraag welke internationale politieke omstandigheden aanleiding hebben gegeven om het Handboek in deze situatie flexibel in te vullen ten behoeve van de crisisbeheersing.



Figuur 2.1: Schematische weergave van het analysekader

Figuur 2.1 geeft een schematische samenvatting van het analysekader dat wij hanteren bij de evaluatie van de crisisbeheersing rond vlucht MH17. Specifieke kenmerken van de crisissituatie hebben de crisis meer of minder gemakkelijk beheersbaar gemaakt. Die kenmerken komen tot uitdrukking in de combinatie van omstandigheden en de invulling van discretionaire ruimte die actoren binnen de Rijkscrisisstructuur geven aan het crisisprotocol. Vanzelfsprekend betreft dit allerlei deelaspecten en kritische deelprocessen van de crisisbeheersing. Deze flexibele invulling van het crisisprotocol draagt in meer of minder sterke mate bij aan de zes kritische processen van crisisbeheersing, die tezamen inzicht bieden in de wijze waarop is bijgedragen aan de crisisbeheersing rond vlucht MH17.

2.2 ZES KRITISCHE PROCESSEN VAN CRISISBEHEERSING

Het Toetsingskader Rijkscrisisstructuur, in 2012 vastgesteld door de Inspectie Veiligheid en Justitie van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, benoemt zes kritische processen van crisisbeheersing: (1) voorbereiding, (2) onderkennen en signaleren van de crisis, (3) voorzien in informatie, (4)

[35] Torenvlied, R. (1996). *Besluiten in uitvoering.* Amsterdam: Thesis Publishers.

analyseren, beoordelen en besluiten voorbereiden, (5) nemen van besluiten, (6) crisiscommunicatie.[36] Deze kritische processen zijn in een herkenbare volgorde geplaatst en sluiten aan bij het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming. Belangrijk is dat het Toetsingskader Rijkscrisisstructuur niet is verankerd in de wet, waardoor er ook geen wettelijke prestatienormen zijn geformuleerd voor het handelen van betrokken actoren in de Rijkscrisisstructuur.[37] De beoogde prestaties interpreteren wij als gewenste activiteiten die uiteindelijk ervoor moeten zorgen dat een crisis beheersbaar wordt. Het algemeen kader en de doelstellingen per kritisch proces zijn afgeleid uit wetenschappelijke kennis en ervaringen uit de praktijk van crisisbeheersing. De kritische *processen* uit het Toetsingskader Rijkscrisisstructuur hebben zowel betrekking op bestuurlijke als uitvoerende aspecten. Hierdoor biedt een analyse vanuit deze kritische processen een dieper inzicht in bijdragen aan de adequaatheid van crisisbeheersing. Hieronder geven wij, per kritisch proces, een kort overzicht en bespreken wij de activiteiten die moeten leiden tot een adequate crisisbeheersing.

2.2.1 Proces van voorbereiding

Koppeling met crisisbeheersing

Het proces 'Voorbereiding' betreft het vooraf organiseren van de onderdelen en het gewenste optreden van de crisisorganisatie. Het hoofddoel van dit proces is het vooraf organiseren van een crisisorganisatie, waarbij richting wordt gegeven en houvast wordt geboden bij het optreden van de crisisorganisatie. Daardoor kan de feitelijke respons adequaat verlopen. Dit betekent, volgens het Toetsingskader, dat alle onderdelen van de crisisorganisatie beschikbaar zijn en dat duidelijk is van wie, wat wordt verwacht tijdens crisissituaties en welke afwijkingen of bijzonderheden gelden bij specifieke crisistypen.

Aanwezigheid van een crisisorganisatiestructuur

Er moet een structuur bestaan van de crisisorganisatie met daarin: (a) een *signalerende dienst* (bijvoorbeeld de Frontoffice NCC); (b) een *tactisch team* dat in algemene zin de operationele leiding heeft, het besluitvormende orgaan[38] adviseert en zorgt voor opvolging van besluiten; (c) een orgaan dat *besluiten neemt* en op hoofdlijnen *coördineert/aanstuurt*.

Beschikbaarheid van crisisplannen

In een generiek Nationaal Crisisplan moeten minimaal zijn uitgewerkt: (a) de onderdelen waaruit de crisisbeheersingsorganisatie bestaat; (b) de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de

[36] Inspectie voor Veiligheid en Justitie. *Toetsingskader Rijkscrisisstructuur*. Den Haag: Inspectie Veiligheid en Justitie, 18 juni 2012.

[37] Omdat er geen "harde" normen bestaan voor de vaststelling of een crisis op nationaal niveau adequaat is bestreden, beschrijft de Inspectie van elk afzonderlijk kritisch proces "een algemeen kader", "de doelen" en "de beoogde prestaties".

[38] Het Toetsingskader Rijkscrisisstructuur spreekt van "besluitnemend orgaan". In de onderhavige evaluatie spreken wij van een besluitvormend orgaan; in overweging nemende dat ook deliberatie onderdeel uitmaakt van de activiteiten van het besluitvormend orgaan.

verschillende onderdelen; (c) de afspraken die met andere (bij de crisisbeheersing) betrokken partijen zijn gemaakt.[39]

Kaders voor deelprocessen in de crisisbeheersing

Er zijn vastgestelde, generieke startcriteria voor crises in het algemeen en aanvullende, functionele startcriteria voor specifieke crisistypen. Zo moet er een landelijk informatieplan beschikbaar zijn dat kaderstellend is voor een uniform informatieproces, informatienetwerk en informatiesystemen. Daarnaast zijn er direct beschikbare technische (ICT-) en aanverwante voorzieningen met voldoende bedrijfszekerheid en noodvoorzieningen op de informatiepunten en andere plaatsen, die nodig zijn voor de uitvoering van het proces. Er is een landelijk plan voor crisiscommunicatie en er zijn regelingen en mandaten die garanderen dat de crisiscommunicatie tijdig op gang komt en effectief wordt aangestuurd. Ten slotte bestaan er relevante medianetwerken ter bevordering van actuele, juiste en eenduidige berichtgeving via media.

2.2.2 Proces van onderkennen en signaleren van de crisis

Koppeling met crisisbeheersing

Het proces 'Onderkennen en signaleren van de crisis' betreft het vroegtijdig onderkennen van reële crisisdreigingen en acute crises. Daarnaast betreft dit proces het informeren dan wel het alerteren en alarmeren van de relevante diensten, sleutelfunctionarissen en overige instanties die de crisis(-dreiging) moeten afwenden en zo nodig een adequate respons in gang moeten zetten. Hierdoor kan een zo snel mogelijke start gemaakt worden met een adequate beheersing van de crisis(-dreiging). Daarbij moet tijd worden gecreëerd om plannen te raadplegen, voorbereidingen in gang te zetten en niet-parate diensten voor te bereiden op hun (eventuele) inzet.

Snelheid van signalering

Een gebeurtenis/situatie die tot een (potentiële) crisis kan leiden, wordt zo snel mogelijk als zodanig onderkend. De gebeurtenis/situatie wordt zo snel mogelijk gesignaleerd en getoetst aan startcriteria. Signalerende diensten informeren elkaar zo snel mogelijk over de situatie.

Snelheid van informeren relevante diensten

Relevante diensten worden zo snel mogelijk geïnformeerd door de signalerende dienst—conform onderlinge afspraken over tijdige alarmering. Nadat het besluit tot alarmeren is genomen, zijn de juiste organisaties, eenheden en functionarissen zo snel mogelijk en op effectieve wijze over hun taak geïnformeerd.

2.2.3 Proces van voorzien in informatie

Koppeling met crisisbeheersing

Het proces 'Voorzien in informatie' betreft het verkrijgen van alle, voor de bestrijding van de crisis, relevante informatie en het actief communiceren van deze informatie binnen de crisisorganisatie.

[39] Daarnaast specificeert het Toetsingskader dat, indien relevant, specifieke crisisplannen zijn opgesteld.

Beschikbaarheid over de juiste informatie is noodzakelijk voor het goed functioneren van de crisisbeheersing. Met de informatie kan een zo compleet, actueel en samenhangend mogelijk beeld van de crisissituatie gedeeld worden met betrokkenen—die hun beslissingen en activiteiten daarop baseren.

Informatieverzameling en –verwerking

Het is belangrijk dat noodzakelijke gegevens zo snel mogelijk worden geregistreerd, verwerkt, geverifieerd en veredeld. Informatie over de crisissituatie, ontwikkelingen, crisisbeheersing en effecten worden geregistreerd. De informatiebehoefte van de crisisorganisatie over de crisis wordt vastgesteld en voortdurend geactualiseerd, waarbij ontbrekende gegevens zo snel mogelijk worden opgevraagd—waaronder bij andere organisaties die bij de crisis betrokken kunnen zijn en externe deskundigen. Gegevens worden zo snel mogelijk getoetst op consistentie, betrouwbaarheid en actualiteit, waarna zij worden verwerkt tot (integrale) informatiebeelden.

Volledigheid van de informatie

Het eigen beeld bestaat uit gegevens over: (a) de ontwikkeling en effecten van een incident; (b) de risico's voor de veiligheid van de hulpverleners en burgers in het getroffen gebied; (c) de aanpak van het incident en de daarvoor benodigde mensen en middelen. De eigen informatiebeelden en de aanvullend noodzakelijke gegevens zijn zo snel mogelijk samengebracht tot een totaalbeeld. Het totaalbeeld bestaat uit gegevens over: het incident (en de effecten); de hulpverlening; de prognose en de aanpak; de getroffen maatregelen en resultaten.

Toegankelijkheid van informatie

De eigen beelden en het totaalbeeld zijn continu toegankelijk en worden actueel gehouden. Alle belanghebbenden worden zo snel mogelijk op de hoogte gebracht van de informatie en wijzigingen in het totaalbeeld en de eigen beelden.

Regie over de informatievoorziening

Er wordt zo spoedig mogelijk voorzien in regie over het informatieproces en de inhoudelijke informatievoorziening. Sleutelfunctionarissen op verschillende informatiepunten en niveaus: (a) starten tijdig met deze regie; (b) zorgen voor de onderlinge samenhang wat betreft inhoud, terminologie en timing van de eigen beelden en het totaalbeeld.

2.2.4 Proces van analyseren, beoordelen en besluiten voorbereiden

Koppeling met crisisbeheersing

Het proces ´Analyseren, beoordelen en besluiten voorbereiden´ betreft het verschaffen van inzicht in de crisis en de effecten daarvan. Dat inzicht maakt het mogelijk om opties en scenario's te ontwikkelen voor maatregelen. In de nationale crisisbeheersingsorganisatie vindt dit kritische proces onder meer plaats binnen de ICCb. Het hoofddoel van dit proces is om de betrokken gremia (besluitvormende en overige aansturende, leidinggevende en coördinerende organen) in staat te stellen om goed te functioneren. Als gevolg van dit kritische proces heeft de MCCb het juiste en actuele inzicht in het verloop van de crisis en de effecten daarvan en inzicht voor de feitelijke situatie en scenario's waardoor de MCCb afgewogen besluiten kan nemen.

Beeld van de crisis en crisisverloop

De MCCb moet worden voorzien van een analyse van de crisis en de vooruitzichten van het crisisverloop. Die analyse moet zijn gebaseerd op actuele inzichten. De verwachte ontwikkelingen en de effecten van maatregelen moeten in kaart worden gebracht. Verwachtingen over het crisisverloop worden gekoppeld aan de activiteiten die zijn gestart en die worden voorbereid. Daaruit vloeien scenario's voort, waaronder een meest waarschijnlijk scenario en een worst-case scenario.

Advisering ten behoeve van strategiebepaling

De MCCb moet worden voorzien van voorstellen voor besluiten die zijn gebaseerd op actuele inzichten, die de besluitvorming optimaal ondersteunen. De (keuze-)strategieën voor de crisisrespons en crisisbeheersing worden opgesteld en voorgelegd aan het besluitvormend orgaan. Daarbij is bepaald vanaf wanneer en tot hoelang een strategie effectief is, welke processen en acties per strategie nodig zijn, hoeveel voorbereidingstijd de bijbehorende acties kosten en wie daar wanneer bij moeten worden betrokken. De uitgewerkte strategieën worden continu getoetst op haalbaarheid, effectiviteit en consistentie op basis van de meest actuele informatie.

2.2.5 Proces van nemen van besluiten en aansturen

Koppeling met crisisbeheersing

Het proces ´Nemen van besluiten en aansturen´ betreft het geven van leiding aan de crisisorganisatie, het vaststellen van de strategie en het nemen van overige besluiten. Daarnaast moet de uitvoering van de strategie en overige besluiten worden aangestuurd, zodat de uitvoering plaatsvindt in lijn met de vastgestelde strategie. Besluitvorming en aansturing moeten uiteindelijk resulteren in een effectieve aanpak en coördinatie van de crisis.[40] Dit impliceert dat de totale crisisorganisatie zodanig en in onderlinge afstemming wordt ingezet dat de noodzakelijke activiteiten zo snel mogelijk worden uitgevoerd.

Besluitvorming door het besluitvormende orgaan

De MCCb: (a) houdt continu het actuele overzicht op hoofdlijnen van de crisis; (b) stelt de strategie en overige besluiten zo snel mogelijk vast en bij; (c) brengt zo snel mogelijk alle gegevens en ontwikkelingen in bij de eigen (strategische) besluitvorming en brengt de eigen strategische overwegingen in bij de overige kritische processen van crisisbeheersing.

Aansturing door het besluitvormende orgaan

Het besluitvormende orgaan stuurt de crisisorganisatie op hoofdlijnen aan op basis van de beschikbare actuele informatie. Het besluitvormende orgaan stuurt daarnaast op de uitvoering van de vastgestelde strategie en de overige besluiten.

[40] Het Toetsingskader Rijkscrisisstructuur specificeert die effectieve aanpak als het voorkomen of beperken van: (a) uitbreiding en escalatie van de crisis; (b) schade aan de gezondheid; (c) uitval van—en schade aan—de vitale infrastructuur; (d) andere schade; (e) overlast tijdens de crisis.

2.2.6 Proces van crisiscommunicatie

Koppeling met crisisbeheersing

Het proces ´Crisiscommunicatie´ betreft het informeren van de bevolking tijdens een crisis: de direct getroffenen, andere burgers die op enigerlei wijze bij de crisis betrokken zijn of nog betrokken kunnen raken en de samenleving als geheel. Het gaat om het verschaffen van informatie over de oorsprong, de omvang en de gevolgen van de crisis die hen bedreigt of treft, evenals over de daarbij te volgen gedragslijn.[41] Crisiscommunicatie moet schade voorkomen en/of beperken en onrust onder de bevolking tegengaan. De geloofwaardigheid van de overheid is daarbij essentieel, zodat er geen onjuiste geruchten de ronde doen, onrust zoveel mogelijk wordt weggenomen en dat optimaal wordt ingespeeld op de perceptie van de bevolking.

Snelheid van handelen in crisiscommunicatie

De crisiscommunicatie wordt zo snel en optimaal mogelijk ingezet om de ontwikkeling en de effecten van de crisis te beperken. Zo snel mogelijk is gestart met het verstrekken van de noodzakelijke, spoedeisende instructies aan de bevolking, mede gericht op het zo effectief mogelijk maken van maatregelen van de overheid. Zo snel mogelijk is gestart met het aangeven van waar en hoe nadere informatie wordt verstrekt en wanneer dit gebeurt.

Omgevingsanalyse

Zo snel mogelijk nadat de nationale crisisbeheersingsorganisatie is geactiveerd, wordt een omgevingsanalyse gemaakt en actueel gehouden. De omgevingsanalyse is gebaseerd op, of bestaat uit: (a) media-inventarisatie; (b) relevante onderdelen uit het totaalbeeld uit het proces 'Voorzien in informatie'; (c) relevante informatie die (vooraf) is verstrekt in de risicocommunicatie. De betrouwbaarheid, consistentie en actualiteit van de omgevingsanalyse wordt continu bewaakt.

Opbouw van de media-inventarisatie

De media-inventarisatie uit de omgevingsanalyse bestaat, in de eerste plaats, uit een beeld van de informatie over de crisis in de traditionele en nieuwe media en in andere openbare bronnen. In de tweede plaats bestaat de media-inventarisatie uit de duiding die media, deskundigen en opinieleiders aan de crisis en de crisisbeheersing geven. In de derde plaats beschrijft deze de wijze waarop de crisis en de crisisbeheersing door de bevolking wordt beleefd. In de vierde plaats omvat deze de veronderstellingen en verwachtingen bij burgers over de effecten van de crisis en de effectiviteit van de activiteiten van de crisisorganisatie, en de informatiebehoefte van de burgers. Zodra het kan, is ook de reactie op de crisiscommunicatie door de bevolking verwerkt.

---

[41] Het Toetsingskader specificeert de effecten van communicatie als: (a) het stimuleren van gedrag dat de maatregelen van de crisisorganisaties zo effectief mogelijk maakt (bijvoorbeeld meewerken aan evacuatie of de verdeling van schaarse goederen) en de crisisbeheersing niet verstoort (bijvoorbeeld communicatievoorzieningen niet overbelast, toegangswegen openhoudt voor hulpdiensten); (b) het stimuleren van gedrag dat de zelfredzaamheid van burgers en hulpverlening door maatschappelijke organisaties stimuleert; (c) het vergroten van inzicht in de crisis bij burgers.

Communicatiestrategie en –aanpak

Op basis van de omgevingsanalyse wordt zo snel mogelijk een communicatiestrategie en –aanpak opgesteld en actueel gehouden. De communicatiestrategie is afgestemd op de algemene strategie en besluiten en sluit zoveel mogelijk aan bij de risicocommunicatie in de crisisvoorbereiding. De communicatieaanpak formuleert tijdig aanvullende boodschappen voor (groepen) burgers.

Toegankelijkheid, regie, coördinatie en monitoring

Zo spoedig mogelijk wordt voorzien in effectieve, eenhoofdige regie over het integrale communicatieproces. De actuele omgevingsanalyse, de communicatiestrategie en –aanpak, de centrale boodschap en de overige 'boodschappen' zijn continu toegankelijk. De crisiscommunicatie door verschillende partners (onder andere veiligheidsregio's), wordt zo snel mogelijk gecoördineerd op nationaal niveau. Die coördinatie betreft de inhoud, tijdigheid, samenhang en consistentie van de communicatie in afstemming met overige partners, zoals de politie en het Openbaar Ministerie. De effecten van de crisiscommunicatie worden voortdurend gemonitord en geëvalueerd. Zo nodig worden de omgevingsanalyse, het totaalbeeld, de communicatiestrategie en -aanpak bijgesteld.

2.3 DE STRUCTUUR VAN DE NATIONALE CRISISBEHEERSINGSORGANISATIE

2.3.1 Een korte historische achtergrond

Het referentiekader voor het optreden van de (Rijks-)overheid in crisissituaties wordt gevormd door het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming, waarvan de eerste versie op 28 februari 1997 door de ministerraad is vastgesteld.[42] Het Nationaal Handboek vertrekt vanuit twee belangrijke uitgangspunten. Het eerste uitgangspunt is dat het begrip "crisis" generiek wordt gedefinieerd, waardoor rampen en calamiteiten specifieke crisissituaties zijn die onder het Nationaal Handboek vallen. Het tweede uitgangspunt is dat op rijksniveau de ministeries in eerste instantie zelf verantwoordelijk zijn voor de te nemen maatregelen. Bij "verticale opschaling"—crises die uitstraling hebben op rijksniveau—bouwt de crisisbeheersing voort op de bestaande structuur en instrumenten die beschikbaar zijn voor de rampenbestrijding op lokaal en regionaal niveau.[43] Bij de vaststelling van het Nationaal Handboek werd een (infra-)structuur ontwikkeld die bestond uit een Nationaal Crisiscentrum (NCC), een Interdepartementaal Beleidsteam en een Ministerieel Beleidsteam. Departementen ontwikkelden in deze structuur een eigen Departementaal Coördinatiecentrum (DCC). In de jaren die volgden, is het Nationaal Handboek stapsgewijs uitgebreid en daarnaast geactualiseerd aan een veranderende structuur van de crisisbestrijding op decentraal niveau—zoals de invoering van de veiligheidsregio's in 2010.

---

[42] Geveke, H. & G. Wismans (2010). 'Crisisbeheersing vanuit het perspectief van de rijksoverheid'. In: E.R. Muller e.a. (red.). *Crisis. Studies over crisis en crisisbeheersing*. Deventer: Kluwer, p. 715.

[43] Geveke, H. & G. Wismans (2010). 'Crisisbeheersing vanuit het perspectief van de rijksoverheid'. In: E.R. Muller e.a. (red.). *Crisis. Studies over crisis en crisisbeheersing*. Deventer: Kluwer, geven een uitgebreid overzicht van de ontwikkelingen in de nationale crisisbeheersing. De beschrijving in deze sub-paragraaf is deels ontleend aan hun werk.

Vanaf 2008 groeit het besef dat, mede in het licht van het nationaal veiligheidsbeleid, de politiek-*bestuurlijke* aansturing van nationale crises versterkt zou moeten worden. Om deze versterking een wettelijke verankering te geven, heeft in juli 2009 het Ministeriële Beleidsteam de status gekregen van een ministeriële commissie,[44] met de naam Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb).[45] Rond die datum hadden het Veiligheidsberaad en de ministerraad ingestemd met het advies van een werkgroep over de verbetering van de samenwerking tussen veiligheidsregio's onderling en met het Rijk bij bovenregionale rampen en crises—op basis van lessen uit eerdere rampen en crises. Het advies richtte zich op vier aspecten: (a) eenheid van doctrine met betrekking tot de opschaling tot bovenregionale samenwerking; (b) één aanspreekpunt op rijksniveau voor de facilitering door landelijke diensten aan de regio; (c) helderheid over situaties die op onderdelen centrale aansturing behoeven (GRIP Rijk); (d) eenduidige bovenregionale crisiscommunicatie.[46] De adviezen werden verwerkt in het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming 2013.[47] In 2013 vond tegelijkertijd een herziening plaats van het Instellingsbesluit MCCb uit 2012. Hierin werden expliciete bepalingen opgenomen over het (niet) overnemen van de bevoegdheden van een minister door de MCCb, besluitvorming van de MCCb in geval van afwezigheid van ministers, alsmede de bepaling over de doorslaggevende stem van de voorzitter als de stemmen staken.[48]

Hieronder bespreken wij de bepalingen uit het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming 2013. Wij houden daarbij primair de indeling uit het Nationaal Handboek aan. In de volgende paragraaf gaan wij nader in op de uitgangspunten bij de nationale crisisbesluitvorming en crisisbeheersing.

2.3.2 Uitgangspunten van de nationale crisisbeheersingsorganisatie

Aanwezigheid van een structuur

Hoofdstuk I van het Nationaal Handboek geeft de kernstructuur weer van de nationale crisisbeheersingsorganisatie. Het Nationaal Handboek identificeert de Minister van Veiligheid en Justitie als de coördinerend minister voor crisisbeheersing en verantwoordelijk voor de inrichting, de werking, de samenhang en de integrale aanpak van het crisisbeheersingsbeleid en het bijbehorende stelsel (I-2). Het Handboek legt op hoofdlijnen de bevoegdheden, verantwoordelijkheden en kerntaken vast van de belangrijkste actoren binnen de nationale crisisstructuur (I-3). Deze structuur

---

[44] Voortvloeiend uit artikel 25, lid 1 Reglement van orde voor de Ministerraad.

[45] Het instellingsbesluit van deze commissie werd geactualiseerd naar aanleiding van het integreren van het veiligheidsdomein in het voormalige ministerie van Justitie en de integratie met terrorismebestrijding, waardoor de MCCb werd samengevoegd met de Ministeriële Commissie Doorzettingsmacht Terrorismebestrijding. Zie: Wismans, G. (2014). 'Commentaar bij Instellingsbesluit Ministeriële Commissie Crisisbeheersing', verschenen in: *Tekst & Commentaar Openbare Orde en Veiligheid*, Kluwer, 3e druk, p. 612.

[46] Wismans, G. (2014). 'Commentaar bij Nationaal handboek Crisisbesluitvorming', in: *Tekst & Commentaar Openbare Orde en Veiligheid*, Kluwer, 3e druk, p. 576.

[47] Bijlage bij Tweede Kamer, Kamerstuk 29 668, nr. 37. Aanbiedingsbrief Aanbieding Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming - Beleidsplan Crisisbeheersing door de Minister van Veiligheid en Justitie, 26 april 2013.

[48] Wismans, G. (2014). 'Commentaar bij Instellingsbesluit Ministeriële Commissie Crisisbeheersing', verschenen in: *Tekst & Commentaar Openbare Orde en Veiligheid*, Kluwer, 3e druk, p. 612.

bestaat uit drie interdepartementale gremia: het Adviesteam (AT), de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb) en de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb). Een belangrijke toevoeging is dat deze structuur zo nodig flexibel wordt toegepast. Het Handboek wordt verzonden aan een groot aantal relevante actoren (I-7). Ten slotte is het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming het beleidskader en richtsnoer voor alle crisisplanvorming en voorbereiding door de overheid op rijksniveau. Op basis van het Handboek worden specifieke afspraken met betrekking tot bepaalde crisistypen en de wijze van voorbereiding gemaakt en vastgelegd in departementale handboeken en specifieke nationale crisisplannen (I-8).

Activering van de nationale crisisbeheersing

Hoofdstuk II van het Nationaal Handboek geeft de begrippenkaders weer van de nationale crisisbeheersing. Artikelen 1 tot en met 5 gaan nader in op de omschrijving van intersectorale crisisbeheersing. Crisisbeheersing wordt gedefinieerd als het geheel van maatregelen en voorzieningen dat de Rijksoverheid treft in samenwerking met andere organisaties ter voorbereiding op, ten tijde van en na afloop van intersectorale crises, ter waarborging van de nationale veiligheid (II-1). Een intersectorale crisis is een gebeurtenis waarbij de nationale veiligheid in het geding is doordat een of meerdere vitale belangen worden aangetast en waarbij de reguliere structuren en/of middelen niet toereikend zijn om de stabiliteit te handhaven (II-2). Vervolgens wordt een verband gelegd met (potentiële) maatschappelijke ontwrichting (II-3). Uitgangspunt in de crisisbeheersing is dat op rijksniveau ieder ministerie zelf verantwoordelijk is voor de te nemen crisisbeheersingsmaatregelen (preparatie, respons en nafase) op het eigen beleidsterrein en de financiering daarvan. Een ministerie is eveneens verantwoordelijk voor het stellen van kaders voor de crisisbeheersingsmaatregelen te nemen door de vitale bedrijven, instellingen en objecten, voor zover deze entiteiten onder zijn verantwoordelijkheid vallen (II-4). Bij crises die lokaal of regionaal van aard zijn, ligt de verantwoordelijkheid in de meeste gevallen bij de op dat niveau opererende overheden (zoals de gemeente, het waterschap of de veiligheidsregio) en organisaties. Afhankelijk van aard en omvang van het incident kunnen meerdere organisaties worden ingezet. Dit betreft horizontale en/of verticale opschaling, waarbij voor de niveaus van opschaling een landelijk uniforme GRIP-opschalingssystematiek wordt gehanteerd (II-5).

Rolvervulling door het Rijk

Het derde element van de nationale crisisbeheersingsorganisatie betreft de rolvervulling door het Rijk. Hierbij komt aan de orde op welke aspecten van de crisisbeheersing de nationale crisisbeheersingsorganisatie heeft gefaciliteerd, richting gegeven, of gestuurd. Bij sturing is vervolgens de vraag wat de wettelijke basis is geweest voor het toepassen van de Rijkssturing. Artikel 6 van hoofdstuk II van het Nationaal Handboek gaat nader in op de rolvervulling van het Rijk bij een intersectorale crisis. Dit is een belangrijk artikel, omdat het in een afbakening voorziet van de relatie tussen de Rijksoverheid en verantwoordelijke autoriteiten in de crisisbeheersing.

Ongeacht het GRIP-niveau kan het Rijk de verantwoordelijke autoriteiten in de algemene of functionele keten *ondersteunen*. De verantwoordelijkheid voor de crisisaanpak ligt in dat geval volledig bij de autoriteiten die worden gefaciliteerd. Die ondersteuning kan zowel plaatsvinden op verzoek van de verantwoordelijke autoriteiten in de algemene of functionele keten, dan wel op eigen initiatief van het Rijk. Adviezen van het Rijk zijn formeel vrijblijvend en kunnen geheel of

gedeeltelijk worden afgewezen, al stelt het Handboek dat het voor de hand ligt dat de regio of de functionele keten de gevraagde faciliteiten van het Rijk accepteert of toepast. Het Rijk kan, ongeacht het GRIP-niveau, daarnaast een *dringend advies* geven aan veiligheidsregio('s) en/of gemeente(-n) op één of meer deelaspecten van de crisisaanpak. Het betreft dan een situatie waarin enige vorm van coördinatie en/of het stimuleren van eenduidigheid in leiding en coördinatie gewenst of noodzakelijk is. Ook het dringend advies kan worden gegeven op verzoek van de verantwoordelijke autoriteiten in de algemene of functionele keten, dan wel op eigen initiatief van het Rijk. De verantwoordelijke autoriteiten zijn verplicht een terugkoppeling te geven van wat zij met het dringend advies van het Rijk hebben gedaan. Zij kunnen alleen beargumenteerd van het dringend advies van het Rijk afwijken.

Een derde rolvervulling is wanneer het Rijk stuurt op één of meer deelaspecten van de crisisaanpak, door het geven van een *aanwijzing* en/of door het van kracht verklaren van *GRIP Rijk*. Sturing vindt alleen plaats op de deelaspecten waarop de interventie is gebaseerd. Het Rijk neemt in het geval van een aanwijzing de uitvoering daarvan niet over, maar stelt betrokken partijen in staat uitvoering te geven aan de bindende aanwijzing. In situaties waarbij de nationale veiligheid in het geding is, of kan zijn, en die vragen om sturing door het Rijk kan de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb) besluiten tot het van kracht verklaren van GRIP Rijk. De voorzitter van de MCCb zal via het Nationaal Crisiscentrum het bevoegd gezag in de algemene of functionele kolom informeren over het van kracht verklaren van GRIP Rijk door de MCCb en de daaraan verbonden consequenties.

Voor het toepassen van Rijkssturing dient een wettelijke basis te zijn: aanwijzingsbevoegdheid of specifieke bevoegdheden; noodwetgeving/staatsnoodrecht in buitengewone omstandigheden (met als uiterste middel: ongeschreven noodrecht). Met inachtneming van het terzake wettelijk bepaalde, zal sturing door het Rijk plaatsvinden ter waarborging van het (inter-)nationaal belang, waaronder wordt begrepen: de belangen van de veiligheid van de staat; het algemeen belang; de vijf vitale belangen in het kader van de nationale veiligheid. Sturing door het Rijk kan worden geëffectueerd met dien verstande dat: (a) voldaan is aan de wettelijke vereisten (zoals afkondiging Koninklijk besluit), en/of (b) de verantwoordelijke Rijksautoriteit het medebestuur tevoren heeft geïnformeerd over de inhoud van de aanwijzingsbevoegdheid en het terrein waarop deze betrekking heeft, (c) ad a. en b. geldt tenzij de vereiste spoed dit niet toelaat, of tenzij toepassing van ongeschreven noodrecht noodzakelijk is.

Een belangrijke toevoeging is dat bij toepassing van de aanwijzingsbevoegdheid het Rijk de inzet bepaalt van de decentrale bevoegdheden. Het Handboek stelt expliciet dat dit iets anders is dan het overnemen van die bevoegdheden; uitzonderingen hierop kunnen zijn buitengewone omstandigheden en taakverwaarlozing. De *bestuurlijke verantwoordelijkheid* over de deelaspecten ingeval van het geven van een aanwijzing ligt bij de vakminister die de aanwijzingsbevoegdheid hanteert. In een GRIP Rijk situatie berust het bevoegd gezag op nationaal niveau bij de betrokken wettelijk bevoegde ministers. Deze stemmen de uitoefening van hun bevoegdheden af in de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb). Voor zover de bevoegdheden van de voorzitters veiligheidsregio in een GRIP Rijk situatie niet worden geraakt door de ministeriële bevoegdheden, blijven zij zelfstandig bevoegd. Sturing door het Rijk op deelaspecten laat onverlet de noodzakelijke afstemming in het Regionaal Beleidsteam van de (coördinerende) regio.

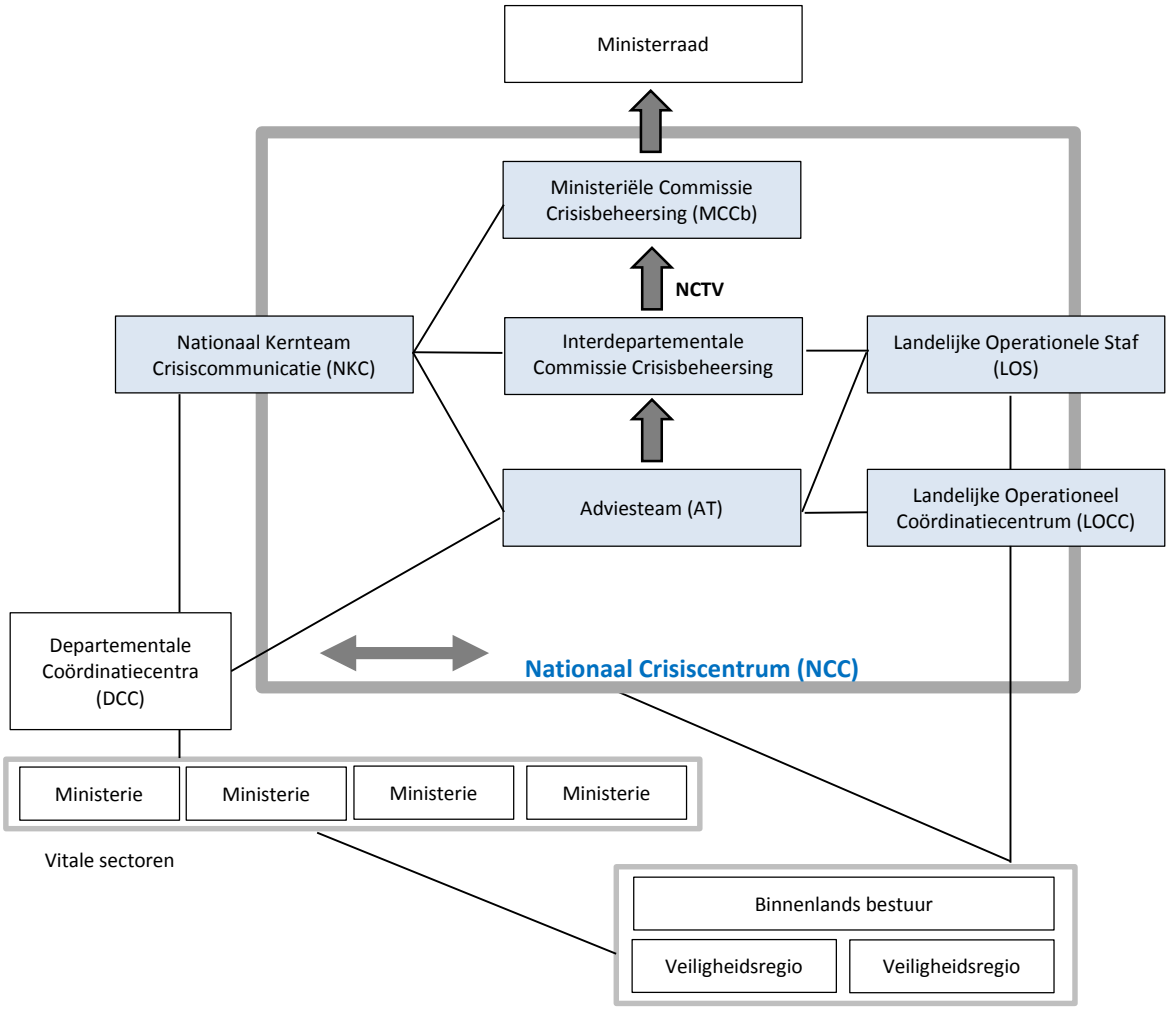
De *uitvoeringsverantwoordelijkheid* voor de crisisaanpak blijft—ook indien een vakminister een aanwijzing geeft dan wel de MCCb GRIP Rijk van kracht verklaart—liggen bij de autoriteiten in de algemene of functionele keten; bij rampen en crises in de algemene keten—de zogeheten openbare orde en generieke openbare veiligheid—is dit de burgemeester of de voorzitter van de veiligheidsregio. Het Handboek vervolgt met de opmerking dat zich situaties kunnen voordoen waarin het Rijk ook de uitvoeringsverantwoordelijkheid van een of meer deelaspecten van de crisisaanpak op zich neemt. Een voorbeeld dat het Handboek noemt, is grootschalige evacuatie.

2.3.3 De gremia van de nationale crisisbeheersingsorganisatie

Hoofdstukken III tot en met VII van het Nationaal Handboek beschrijven de gremia van de crisisbeheersing op nationaal niveau die, afhankelijk van de aard en omvang van de crisis, kunnen worden geactiveerd:
(1) Het Adviesteam (AT),
(2) De Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb),
(3) De Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb),
(4) Het Nationaal Crisiscentrum (NCC),
(5) Het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC) / de Landelijke Operationele Staf (LOS),[49]
(6) Het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie.

Figuur 2.2 geeft een schematisch overzicht van de verschillende gremia en hun onderlinge relaties. Dit schematisch overzicht is ontleend aan het Nationaal Handboek Crisisbeheersing 2013. De lijnen tussen de verschillende gremia duiden afstemmingsrelaties aan. De pijlen duiden de formele adviesrelaties aan van ICCb naar MCCb, waartussen de NCTV optreedt als schakel, en van MCCb naar ministerraad. Het kader van het Nationaal Crisiscentrum representeert de inbedding van de verschillende gremia in de facilitaire en ondersteunende infrastructuur van dat NCC. De dikke horizontale pijl representeert de inhoudelijke afstemming tussen de zelfstandige bevoegdheden en activiteiten van de diverse departementen en de bevoegdheden en activiteiten van de nationale crisisbeheersingsorganisatie. Figuur 2.2 maakt ook helder dat de nationale crisisbeheersingsorganisatie en departementen activiteiten van het lokale binnenlandse bestuur en de veiligheidsregio's faciliteren, coördineren en sturen. Hieronder lichten wij de inrichting en werkwijze van de verschillende gremia toe, aan de hand van de tekst van het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming 2013.

[49] De LOS is opgeheven per 1 juli 2015.



Figuur 2.2: Schematische weergave van de structuur van de nationale crisisbeheersingsorganisatie

Ad (1) en (2) Crisisbesluitvorming[50] op ambtelijk niveau: AT en ICCb

Toelichting. Het Nationaal Handboek stelt dat een (dreigende) sectorale crisis in eerste instantie wordt opgepakt door de bewindspersoon wiens beleidsterrein het betreft. Deze bewindspersoon informeert de Minister van Veiligheid en Justitie waarna, in voorkomend geval, maatregelen en communicatie nauwgezet op elkaar worden afgestemd (III-1). Binnen het departement worden de responsactiviteiten uitgevoerd en gecoördineerd door en vanuit het desbetreffende Departementaal Coördinatiecentrum (DCC). Indien betrokkenheid van andere beleidssectoren nodig is, geschiedt dat in principe door het vakministerie via de Minister van Veiligheid en Justitie door tussenkomst van het Nationaal Crisiscentrum (NCC) (III-2).

[50] Hierbij volgen wij de terminologie van het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming 2013.

Adviesteam. Indien mogelijk beleidsterreinen of belangen van andere ministeries zijn betrokken, komt op initiatief van een directeur van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) of op verzoek van een departementale crisiscoördinator het Adviesteam (AT) bijeen op het Nationaal Crisiscentrum (NCC), met flexibele samenstelling. Het AT identificeert dilemma's uit departementale adviezen, specificeert keuzemogelijkheden met te verwachten effecten en voor- en nadelen en koppelt deze aan de dilemma's; voor te leggen aan de ICCb (III-3). Het AT geeft aanvulling op de beeld- en oordeelsvorming van de situatie die wordt ingebracht; stemt af met betrekking tot maatregelen in de eigen sector; beziet de noodzaak tot activering van een ICCb en/of MCCb; en adviseert en bereidt de crisisbesluitvorming binnen ICCb en/of MCCb voor (III-4).

ICCb. In geval van een sectoroverstijgende crisis wordt er op hoogambtelijk niveau een Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing geactiveerd die vergadert bij het NCC (III-5/8). De ICCb wisselt informatie uit en inventariseert lacunes in die informatie; verzorgt de beeld- en oordeelsvorming van de situatie; neemt maatregelen in het kader van de voorbereiding, respons en nazorg. Daarnaast adviseert de ICCb met betrekking tot het bijeenkomen van de MCCb en het activeren van de LOS. Inhoudelijk adviseert de ICCb aan de ministeriële commissie en/of aan andere overheden over: de coördinatie van intersectorale crisisbeheersing en besluitvorming over de samenhangende aanpak daarvan; (internationaal) politieke consequenties van genomen of te nemen maatregelen. Ten slotte bepaalt de ICCb strategische kaders, stelt instructies voor de Rijksdienst op en bepaalt beleidskaders voor (publieks-)voorlichting en woordvoering (III-6). Voorzitter van de ICCb is de functionaris NCTV, die de samenstelling bepaalt van de ICCb in overleg met de vaste leden en met de Directeur-Generaal (DG), Inspecteur-Generaal (IG) of Secretaris-Generaal (SG) van het meest betrokken ministerie. De ICCb bestaat uit de functionaris NCTV als voorzitter, raadadviseur van AZ, vertegenwoordigers van meest betrokken ministeries op DG/IG/SG-niveau en maximaal één adviseur. Dit team wordt aangevuld met de *v*oorzitter van het AT, het hoofd van het NKC of de directeur Voorlichting van het meest betrokken beleidsdepartement, een vertegenwoordiger van de LOS, naar behoefte experts op uitnodiging van de voorzitter van de ICCb en een secretaris vanuit het NCC (III-7).

Ad (3) Crisisbesluitvorming op politiek-bestuurlijk niveau: MCCb

Toelichting. In een situatie die vraagt om coördinatie van intersectorale crisisbeheersing en besluitvorming over de samenhangende aanpak daarvan op politiek-bestuurlijk niveau kan—ingevolge artikel 25, eerste lid van het *Reglement van orde voor de Ministerraad*—de Ministeriële Commissie crisisbeheersing (MCCb) bijeenkomen (IV-1; artikel 1 Instellingsbesluit MCCb 2013). Deze commissie doet de voorbereiding, respons en nazorg van intersectorale crises (zie ook artikel 2 Instellingsbesluit MCCb 2013). De commissie beraadslaagt onder meer over: de beeld- en oordeelsvorming van de (dreigende) crisissituatie, neemt besluiten op basis van de adviezen van de ICCb, beraadslaagt over de (internationaal) politieke consequenties van genomen of te nemen besluiten, beraadslaagt over de adviezen ten behoeve van de ministerraad of andere overheden, bepaalt de strategische kaders, beraadslaagt over het inlichten van de Staten-Generaal, het opstellen van instructies voor de Rijksdienst, het bepalen van de beleidskaders voor (publieks-)voorlichting en woordvoering (IV-2).

Samenstelling. De MCCb heeft als vaste leden de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, en de Minister van Veiligheid en Justitie (IV-3). De Minister van Veiligheid en Justitie is voorzitter tenzij de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, beslist dat hij voorzitter is (IV-4). Een verzoek tot activering van de MCCb wordt gericht aan de Minister van Veiligheid en Justitie die vervolgens met de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, overlegt over activering, samenstelling en voorzitterschap van de commissie (IV-5). De voorzitter wijst in overleg met de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, per situatie en zo nodig per vergadering aan welke andere ministers wie het aangaat lid van de commissie zijn. De voorzitter nodigt, in overleg met de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, andere ministers uit om deel uit te maken van de commissie, indien hun aanwezigheid noodzakelijk of bijzonder gewenst is gelet op de aard van de crisis. Indien de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, voordien heeft beslist dat hij als voorzitter zal fungeren, verzoekt hij de Minister van Veiligheid en Justitie de uitnodigingen te verzorgen (IV-6). Aan de vergaderingen van de commissie kunnen de staatssecretarissen met raadgevende stem deelnemen, voor zover het zaken betreft waarbij zij uit hoofde van hun taak rechtstreeks zijn betrokken (IV-7; artikel 3 Instellingsbesluit MCCb 2013).

Bevoegdheden. De commissie neemt geen bevoegdheden over van enige minister en neemt ook geen besluiten over aangelegenheden, waarbij een niet-aanwezige minister in het bijzonder is betrokken (IV-8). In geval van tijdelijke afwezigheid van een minister in de MCCb is de algemene vervangingsregeling van toepassing. Bij ontstentenis van de Minister van Veiligheid en Justitie en van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, is de viceMinister-President voorzitter van de commissie (IV-9).

Organisatie. De commissie vergadert bij het NCC en beslist in de vergadering of gezien de aard van de (dreigende) crisis de commissiestructuur moet worden voortgezet of dat de aanpak in ICCb-verband respectievelijk door de primair verantwoordelijke bewindspersoon voldoende is (IV-10). Indien het nodig is bij wijze van stemming te beslissen, wordt het besluit bij meerderheid van stemmen opgemaakt, waarbij iedere aanwezige minister één stem heeft. Bij staking van stemmen beslist de stem van de voorzitter (IV-11; artikel 4 lid 1 Instellingsbesluit MCCb 2013). De voorzitter van de ICCb, alsmede een ambtelijk vertegenwoordiger op DG/SG-niveau van het meest betrokken vakdepartement nemen als vaste adviseurs deel aan de beraadslagingen van de MCCb. Bij de bijeenkomsten zijn voorts aanwezig de directeur/woordvoerder van het meest betrokken beleidsdepartement en/of het hoofd van het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie, alsmede de voorzitter van de Landelijke Operationele Staf (indien geactiveerd, op verzoek van de voorzitter van de MCCb) (IV-12). De commissie wordt ambtelijk ondersteund door een secretaris, die op voordracht van de voorzitter wordt benoemd en werkzaam is bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie—zo nodig ook een adjunct-secretaris, afkomstig uit de pool van het Nationaal Crisiscentrum (NCC) (IV-13; artikel 5 Instellingsbesluit MCCb 2013).

De secretaris zorgt zo spoedig mogelijk voor het ontwerpen van een besluitenlijst, welke de goedkeuring behoeft van de ministerraad. Voor besluiten waarvan de uitvoering geen uitstel duldt, is geen voorafgaande goedkeuring van de besluitenlijst vereist; artikel 4 lid 2 Instellingsbesluit MCCb). De Minister van Veiligheid en Justitie is als coördinerend minister verantwoordelijk voor het bewaken van de uitvoering van de door de commissie genomen besluiten en informeert de

ministerraad hierover, alsmede over de eventuele problemen bij de uitvoering. De departementale implementatie van de besluiten door de commissie is een verantwoordelijkheid van de desbetreffende bewindspersonen en wordt gecoördineerd door de DCC's (IV-14). Ten slotte bepaalt het Nationaal Handboek dat de MCCb waar nodig kan afwijken van de bepalingen in het Nationaal Handboek, tenzij dit in strijd is met het Reglement van orde voor de Ministerraad en/of het instellingsbesluit van de commissie (IV-16).

Ad (4) Het Nationaal Crisiscentrum

Bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie is een permanent bezet Nationaal Crisiscentrum (NCC) ondergebracht ten behoeve van interdepartementale coördinatie, als knooppunt van en voor de bestuurlijke informatievoorziening en de crisiscommunicatie. Het NCC is de ondersteunende dan wel uitvoerende staf en het facilitair bedrijf ten dienste van de (voorbereiding van de) interdepartementale crisisbesluitvorming, zowel op ambtelijk als op politiek-bestuurlijk niveau (V-1).

Toelichting. Het NCC bereidt de besluitvorming door ICCb en MCCb voor. Daarbij worden *vier hoofdaandachtsgebieden* onderscheiden (V-2):

1. Informatie: het bijeenbrengen (monitoren, verzamelen en eerste beoordeling) van de feitelijke informatie, inclusief vakinhoudelijke informatie: wat is er aan de hand?;
2. Maatregelen: wat betekent de feitelijke informatie en welke maatregelen worden of moeten worden genomen door wie? Het betreft een mix van bestuurlijke en operationele maatregelen;
3. Communicatie: op welke wijze vindt communicatie naar burgers plaats en hoe is het beeld in media en samenleving? Zie hoofdstuk VII over het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (NKC);
4. Scenario's: wat zijn mogelijke ontwikkelingen voor de komende tijd?

Alle vier de hoofdaandachtsgebieden hangen met elkaar samen. De werkzaamheden worden in nauwe samenwerking en interactie uitgevoerd door medewerkers van de betrokken ministeries en eventueel andere betrokken organisaties en (externe) deskundigen. Besluitvorming over de inrichting en werkwijze van de voorbereiding van besluitvorming vindt plaats in het Adviesteam, achteraf gesanctioneerd door de ICCb (V-3).

Het NCC fungeert als direct *aanspreekpunt* van het Rijk (inclusief het LOCC) voor de veiligheidsregio's. In de warme fase kan de regio hier terecht voor ondersteuningsvragen op specifieke expertisegebieden. Het NCC legt verzoeken om ondersteuning neer bij de landelijke kennis- en adviesnetwerken. Het NCC vormt niet onnodig een extra tussenlaag; aanvragen voor bijstand, expertise, ondersteuning en advies kunnen omwille van urgentie ook direct vanuit de regio's geschieden. Het NCC wordt in kennis gesteld van zowel het verzoek (door de regio) als van de respons (door de leverende kennis- en adviesnetwerken). Het NCC zorgt voor de koppeling tussen de generieke kolom en de functionele kolommen en maakt afspraken over afstemming van maatregelen, informatie-uitwisseling (netcentrisch werken) en alertering met alle lokale, regionale en Rijksdiensten die tijdens crisissituaties optreden (V-4).

Ad (5) Het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum en de Landelijke Operationele Staf

Het *Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC)* is een organisatie die vanuit de Openbare Orde en Veiligheidskolommen (politie, brandweer, Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (GHOR), Defensie en gemeenten) wordt bemenst. Het LOCC staat onder gezag van de NCTV en voert 24/7 operationele taken uit bij dreigende en acute incidenten, rampen, crises en grootschalige evenementen (VI-1). Voor de analyse van de crisisbeheersing is het relevant in hoeverre en wanneer het LOCC is ingeschakeld. Wat was de samenstelling, werkwijze en taakvervulling van het LOCC? Dezelfde vragen kunnen worden gesteld voor de *Landelijke Operationele Staf* (LOS). De LOS is een opgeschaald LOCC dat door de voorzitter van de MCCb, zo nodig op verzoek van een andere minister, kan worden geactiveerd.

Toelichting. Het LOCC heeft verschillende taken (VI-2), zoals het aanleveren van het multidisciplinaire Landelijk Operationeel Beeld (LOB); het toetsen van bestuurlijke dilemma's en handelingsperspectieven op operationele uitvoerbaarheid; het aanleveren van operationele handelingsperspectieven (adviezen); het adviseren over (bovenregionale) operationele vraagstukken; het organiseren/bijdragen aan operationele planvorming; het actueel houden van een overzicht van geplande evenementen en inzetbare capaciteiten (mensen, middelen, kennis) van de OOV-kolommen; het inventariseren van het multidisciplinaire Landelijke Operationeel Beeld; het coördineren van nationale en (op verzoek van het Ministerie van Buitenlandse Zaken) internationale bijstandsverzoeken; het optreden, in het kader van haar internationale taak, als National Training Coordinator (NTC) ten behoeve van het EU-mechanisme voor *civil protection*; het formeren, gereed stellen en in stand houden van de Landelijke Operationele Staf (LOS).

Landelijke Operationele Staf (LOS). De voorzitter van de MCCb kan, zo nodig op verzoek van een andere minister, de Landelijke Operationele Staf (LOS) activeren. De LOS is een opgeschaald LOCC en omvat in ieder geval: vertegenwoordigers van politie, brandweer, GHOR, Defensie en gemeenten (VI-3). De LOS levert ten behoeve van de MCCb via het Adviesteam en de ICCb een operationeel advies over de inzet en beschikbaarheid van mensen en middelen ten behoeve van nationale rampenbestrijding en crisisbeheersing in het kader van de openbare orde. Dit advies is mede gebaseerd op operationele uitvoerbaarheid en consequenties. De voorzitter of een vertegenwoordiger van de LOS neemt—op uitnodiging van de respectievelijke voorzitters—daartoe zitting in de ICCb en de MCCb en geeft desgevraagd een toelichting op het advies (VI-4). Op verzoek van een andere minister kunnen ook vertegenwoordigers van andere operationele diensten, voor zover deze diensten uitvoering geven aan het werkterrein waarvoor deze minister verantwoordelijk is, in het kader van een ramp of crisis aan de LOS deelnemen onder verantwoordelijkheid van de desbetreffende minister. De ministers blijven onverminderd verantwoordelijk voor de daadwerkelijke inzet en aansturing van hun eigen operationele diensten (VI-5). De LOS draagt richting de operationele diensten zorg voor de communicatie over en de afstemming van de in de ICCb en de MCCb genomen besluiten (VI-6).

Ad (6) Het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie

Crisiscommunicatie is gericht op het beantwoorden van de maatschappelijke informatiebehoefte, op schadebeperking en op betekenisgeving. Om bij te dragen aan de crisisbeheersing moet de aanpak van de crisiscommunicatie daarop aansluiten (VII-2). Bij crises met een nationale uitstraling, of waar

meerdere ministeries bij betrokken zijn, kan coördinatie van de crisiscommunicatie op nationaal niveau plaatsvinden via het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (NKC).

Toelichting. Het Nationaal Handboek stelt dat bij een (dreigende) crisis de crisiscommunicatie in eerste aanleg een verantwoordelijkheid is van het lokaal of regionaal bevoegd gezag en de betrokken departementale directies Communicatie. Indien nodig ondersteunt het Nationaal Crisiscentrum (Eenheid Communicatie) hen hierbij met adviezen en middelen (VII-1) . Bij een lokale/regionale crisis, waarbij het gezag (nog) decentraal ligt, met nationale uitstraling, of waar meerdere ministeries bij betrokken zijn, kan coördinatie van de crisiscommunicatie op nationaal niveau plaatsvinden via het NKC. Daarbij fungeert het NKC als knooppunt van informatie vanuit de Rijksoverheid op het gebied van pers- en publieksvoorlichting (VII-3). Het NKC neemt bij inzet voor regionale crises niet de verantwoordelijkheid voor de crisiscommunicatie over; deze verantwoordelijkheid blijft verbonden aan het bevoegd gezag in de regio. Activering van het NKC geschiedt op last van de NCTV of de directeur Voorlichting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie of de directeur Voorlichting van het meest betrokken beleidsdepartement. Het hoofd van de Eenheid Communicatie van het NCC heeft hierbij een adviesrol. In de ICCb en de MCCb heeft/hebben vanuit het NKC zitting de directeur Voorlichting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie en/of de directeur Voorlichting van het meest betrokken ministerie.

Samenstelling. Het NKC staat onder leiding van de directeur Voorlichting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie en/of de directeur Voorlichting van het meest betrokken beleidsdepartement en bestaat verder uit het hoofd van de Eenheid Communicatie van het NCC en de coördinator van het pers- en publieksteam. Dit pers- en publieksteam bestaat uit de inhoudelijk deskundige crisiscommunicatiespecialisten vanuit het NCC/Eenheid Communicatie en woordvoerders en speechschrijvers van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. De coördinator van het pers- en publieksteam is aanspreekpunt voor de leiding. Deze rol kan vervuld worden door bijvoorbeeld een hoofd persvoorlichting, een coördinator bewindspersoon van het Ministerie van Veiligheid en Justitie of het meest betrokken departement. Als er een ander(-e) departement(-en) betrokken is (zijn), maken speechschrijvers en woordvoerders van het (meest) betrokken departement(-en) ook deel uit van het pers- en publieksteam. Indien nodig wordt de bezetting aangevuld met communicatiespecialisten vanuit uitvoeringsorganisaties of andere bij de crisis betrokken partijen. Bij noodzaak tot capacitaire uitbreiding of aflossing van het NKC, kan een beroep worden gedaan op de nationale crisiscommunicatiepool.

De mogelijkheid bestaat om een communicatieliaison uit het NCC/Eenheid Communicatie af te vaardigen naar de veiligheidsregio. Afstemming tussen nationaal en lokaal/regionaal niveau vindt dan plaats door middel van de liaison ter plaatse. De liaison wordt afgevaardigd zodra er op nationaal niveau de noodzaak/behoefte is tot nauwe afstemming met de crisisleiding ter plaatse of wanneer een burgemeester/voorzitter veiligheidsregio een expliciet verzoek tot afstemming op het gebied van crisiscommunicatie doet aan het nationaal niveau. De afvaardiging van de liaison wordt besproken door de NCTV met de voorzitter van de veiligheidsregio.

Werkwijze en taken. Het NKC bepaalt de eerste voorlichtingsstrategie voor het nationale niveau en stelt daarmee de bewindspersoon/Rijksoverheid in staat om invulling te geven aan de rol van

betekenisgeving richting de samenleving. Daarnaast formuleert het NKC communicatiekaders en kernboodschappen, daar waar het de nationale bevoegdheden betreft en stemt deze af met de veiligheidsregio. Het NKC is aanspreekpunt voor nationale, regionale of lokale partners. Het NKC is belast met de volgende taken:

- Volgen van media, internet en de publieksbeleving (via de analyses van de NCTV);
- Adviseren van AT, de ICCb en de MCCb over de te volgen communicatiestrategie en de communicatieve gevolgen van (voor-)genomen besluiten;
- Ontwikkelen, coördineren en deels uitvoeren van de pers- en publieksvoorlichting van de Rijksoverheid;
- Informeren van andere overheden over de communicatieactiviteiten van de Rijksoverheid en het coördineren van de communicatie van de Rijksoverheid en de andere overheden.

Op basis van omgevingsanalyses die signaleren wat er leeft bij pers en publiek formuleert het NKC een geïntegreerd communicatieadvies over de inhoud en organisatie van de crisiscommunicatie, waarbij de communicatieve dilemma's en beslispunten worden voorgelegd aan ICCb/MCCb. Dit advies wordt samen met de ICCb/MCCb-besluiten doorvertaald naar woordvoeringslijnen, webmateriaal, persberichten, scripts en *frequently asked questions* (FAQ's). De omgevingsanalyses monitoren permanent het effect van de communicatieoperatie in termen van informatiebehoefte, gedrag van betrokkenen en kritiek of steun met betrekking tot de crisisaanpak.

2.3.4 Noodtoestand en buitengewone bevoegdheden

Hoofdstuk VIII van het Nationaal Handboek gaat nader in op de inwerkingstelling van buitengewone bevoegdheden gedurende de crisis. Het Nationaal Handboek stelt dat het uitgangspunt bij crisisbeheersing is dat alleen die wet- en regelgeving wordt toegepast die wordt vereist door de specifieke situatie. Daarbij wordt zo lang mogelijk gebruikgemaakt van de normale bevoegdheden, vastgelegd in de geldende wet- en regelgeving (VIII-1). Noodwetgeving is dan ook bedoeld voor situaties waarin de normale wettelijke bevoegdheden onvoldoende mogelijkheden bieden om in een buitengewone situatie als overheid afdoende te reageren en op te treden (VIII-2). De inwerkingstelling van buitengewone bevoegdheden vindt plaats conform de huidige filosofie van crisisbeheersing. Dat wil zeggen dat deze bevoegdheden gedoseerd en flexibel kunnen worden toegepast, toegesneden op aard en ernst van de situatie. Hierin is voorzien in de *Coördinatiewet uitzonderingstoestanden*, de hernieuwde vaststelling van de *Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag* en de *Oorlogswet voor Nederland* (VIII-3).[51] Voor het analysekader van

[51] Het Nationaal Handboek vervolgt dat de beperkte noodtoestand en de algemene noodtoestand kunnen worden afgekondigd "in geval buitengewone omstandigheden zulks noodzakelijk maken ter handhaving van de uitwendige of inwendige veiligheid" (VIII-4). Afkondiging van de noodtoestand en de inwerkingstelling van buitengewone bevoegdheden gebeurt bij Koninklijk besluit (Kb) op voordracht van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken. De Staten-Generaal beslissen in Verenigde Vergadering over het voortduren ervan. Delen van noodwetgeving kunnen ook los van die noodtoestanden—maar wel in buitengewone omstandigheden—worden geactiveerd en wel bij Kb op voordracht van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, gevolgd door een verlengingswet-procedure. Deze separate toepassing kan alleen plaatsvinden in crisissituaties van beperkte omvang, waarin het afkondigen van de noodtoestand een te vergaande maatregel zou zijn. Noodwettelijke bevoegdheden die een afwijking van

crisisbeheersing is dan de vraag relevant of de noodtoestand is afgeroepen of buitengewone bevoegdheden in werking zijn gesteld.

2.3.5 Crises in het buitenland

Het Nationaal Handboek voorziet in de situatie dat een crisis in het buitenland optreedt, die belangrijke implicaties heeft voor Nederland of Nederlandse staatsburgers. Artikel II-5 van het Nationaal Handboek stelt dat een lokale of regionale crisis in de meeste gevallen wordt opgevangen door de op dat niveau opererende overheden (zoals de gemeente, het waterschap of de veiligheidsregio) en organisaties. Dit zijn overheden die zich binnen de territoriale grenzen van het Koninkrijk der Nederlanden bevinden. Artikel IX-1 van het Nationaal Handboek stelt dat crises in het buitenland een effect kunnen hebben op Nederland, bijvoorbeeld in de vorm van een dreiging, problemen met de openbare orde, maar ook maatschappelijke betrokkenheid bij grote aantallen slachtoffers. Het Handboek geeft aan dat het Ministerie van Veiligheid en Justitie, samen met andere ministeries voor specifieke sectorale maatregelen, verantwoordelijk is voor de in Nederland te treffen maatregelen bij een crisis in het buitenland. Voor enkele situaties van crisisbeheersing die een buitenlandse crisis betreffen, heeft het Nationaal Handboek een aantal specifieke bepalingen opgenomen.

(1) De eerste situatie betreft *hulpverzoeken uit het buitenland*. De beleidsverantwoordelijkheid voor internationale bijstand *binnen* de Europese Unie ligt bij de Minister van Veiligheid en Justitie. De Minister van Buitenlandse Zaken (BZ) is beleidsverantwoordelijk voor internationale bijstand *buiten* de Europese Unie (IX-2). Daarbij vormt het NCC de schakel tussen het buitenland en het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Verzoeken om hulp en/of informatie uit het buitenland met betrekking tot *civil protection* bereiken Nederland via het NCC. Voor bijstandsverzoeken van het European Union Monitoring and Information Centre (EU-MIC) van de Europese Unie of het Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre (EADRCC) van de NAVO draagt het NCC als *single point of contact* zorg voor directe doorgeleiding naar het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het LOCC. Bijstandsverzoeken van de Verenigde Naties worden door het NCC direct doorgeleid naar het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Op verzoek van het Ministerie van Buitenlandse Zaken zal het LOCC een bijstandsaanvraag operationeel toetsen. Het NCC zal binnen de gestelde tijd en op aanwijzen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken het Nederlandse antwoord op het hulpverleningsverzoek doorgeven aan het EU-MIC en EADRCC (IX-3).

De Minister van Buitenlandse Zaken kan vervolgens besluiten om hulpverzoeken uit te zetten bij andere vakministeries—wanneer de politiek-bestuurlijke toetsing leidt tot een positief besluit op een hulpverleningsverzoek. Het vakministerie beoordeelt de beschikbaarheid en operationele haalbaarheid van de inzet van hun expertise (mens en materieel). Indien het gaat om mogelijke inzet van brandweer, politie, ambulances en andere betrokken geneeskundige hulpverlening, kan het Ministerie van Buitenlandse Zaken via het NCC een verzoek uitzetten bij het LOCC, dat op basis hiervan inventariseert of binnen Nederland de gevraagde hulp beschikbaar is. Mens en materieel

grondrechten inhouden, kunnen overigens uitsluitend worden gebruikt als de algemene noodtoestand is uitgeroepen (VIII-5).

worden alleen dan aangeboden indien de eigen Nederlandse behoefte niet in het gedrang komt (IX-4). Ook de beleidsverantwoordelijkheid voor internationale humanitaire bijstand in het buitenland (leiding, coördinatie en communicatie) ligt bij de Minister van Buitenlandse Zaken. Waar interdepartementale coördinatie nodig is, wordt tijdig overleg gevoerd met het NCC, de betrokken ministeries, de betreffende ambassades, de autoriteiten van het getroffen land en betrokken internationale organisaties (IX-6).

(2) In de tweede situatie zijn mogelijk *Nederlanders getroffen door een ramp, ongeval of crisis in het buitenland*. In dat geval is het Ministerie van Buitenlandse Zaken (met haar vertegenwoordigingen in het buitenland) het verantwoordelijke ministerie voor de afhandeling van de daaruit volgende consulaire werkzaamheden (IX-5). Indien het een ramp, ongeval of crisis betreft waarbij sprake is van een door het Ministerie van Buitenlandse Zaken gecoördineerde evacuatie naar Nederland, betrekt BZ het NCC en de vakministeries bij de coördinatie van de opvang in Nederland. Dit met het oog op de te bieden hulp aan naar Nederland teruggekeerde getroffenen en mogelijke reacties in Nederland als gevolg van de gebeurtenissen. In dergelijke gevallen is het Ministerie van Buitenlandse Zaken verantwoordelijk voor de repatriëring tot het moment dat men voet op Nederlandse bodem zet. De hulp in Nederland vindt plaats onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Het criterium voor de omvang van de hulp ligt hierbij op de maatschappelijke impact, ongeacht het aantal slachtoffers. De uitvoering is neergelegd bij het LOCC, in nauwe samenwerking met betrokken operationele en bestuurlijke partners (IX-5).

2.3.6 De nafase

Hoofdstuk X van het Nationaal Handboek gaat nader in op de nafase van de crisis. Het Handboek stelt dat reeds tijdens de respons op een crisis de voorbereiding op de nafase begint. Dit betreft de fase van herstel en nazorg; alle activiteiten die na de bestrijding van een intersectorale crisis plaatsvinden om maatschappelijke ontwrichting te voorkomen of op te heffen en zo snel mogelijk terug te keren naar het dagelijks leven. Door—op lokaal en/of regionaal niveau—zo vroeg mogelijk getroffenen en direct betrokkenen te identificeren én een inschatting te maken van schade en andere gevolgen, kunnen de taken in de nafase worden bepaald. De overgang van de acute fase naar de na(-zorg-)fase zal geleidelijk verlopen (X-1).

Formeel besluit de ICCb of de MCCb, zodra zich een crisis voordoet, tijdig tot de eventuele instelling van een nafaseteam. Dit team, samengesteld uit vertegenwoordigers van betrokken ministeries, werkt een (globaal) plan van aanpak voor de nafase uit (X-2). Het (globale) plan van aanpak voor de nafase wordt door de ICCb voorgelegd aan de MCCb. De Minister van Financiën wordt bij het opstellen van een dergelijk plan betrokken. Besluitvorming over dit plan vindt plaats in de ministerraad (X-4). De Minister van Veiligheid en Justitie is verantwoordelijk voor de algemene coördinatie en organisatie van de nafase. Vakdepartementen zijn verantwoordelijk voor de specifieke thema's. De nafase kan betrekking hebben op een veelheid aan onderwerpen (X-3). De Minister van Veiligheid en Justitie is verantwoordelijk voor de voortgangsbewaking. De voortgangsrapportages worden besproken in de ICCb en vervolgens—eventueel via de betrokken bewindspersonen in de MCCb—in de ministerraad (X-5). Met het verstrijken van de tijd neemt de rol van de ICCb en MCCb met betrekking tot de crisis af en wordt de voortgang van nog lopende

nafaseprocessen binnen de reguliere structuur door de verantwoordelijke bewindspersonen bewaakt en besproken in de ministerraad (X-6).

2.4 METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING

De centrale doelstelling van deze evaluatie is om op systematische wijze gegevens te verzamelen en te analyseren, wat het mogelijk maakt om lessen te trekken uit de MH17-crisisbeheersing. Deze evaluatie draagt daaraan bij in twee stappen.

Eerste stap: reconstructie. De eerste stap is het nauwgezet en feitelijk reconstrueren van gebeurtenissen, activiteiten en (gezamenlijke) handelingen van actoren in de Rijkscrisisstructuur. De leidraad voor deze reconstructie wordt gevormd door het analysekader—gevoed door de wetenschappelijke theorievorming over crisisbeheersing, de zes kritische processen uit het Toetsingskader Rijkscrisisstructuur, en het referentiekader van het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming 2013. De reconstructie zal worden gepresenteerd in de hoofdstukken 3, 4 en 5.

Tweede stap: analyse. De tweede stap is de analyse die resulteert in bevindingen en een antwoord op de onderzoeksvragen. Hoofdstuk 6 zal uitspraken doen over de adequaatheid van de crisisbeheersing rond vlucht MH17 vanuit het perspectief van de (flexibele) invulling van het Nationaal Handboek bij het faciliteren van de kritische processen.[52] Vanuit de wetenschappelijke theorievorming en de praktijk van crisisbeheersing blijkt dat bij crises altijd dynamische processen optreden. Daarom houdt het analysekader rekening met flexibiliteit en improvisatie; zowel op het bestuurlijk niveau van de interdepartementale crisisbeheersing als in de aansturing en coördinatie van het uitvoerend en operationeel niveau van de interdepartementale crisisbeheersing—in samenwerking met andere organisaties en actoren die betrokken zijn bij de crisisbeheersing.

Verscheidenheid aan bronnen. Wat betreft het verzamelen van onderzoeksgegevens hebben wij gebruikgemaakt van een verscheidenheid aan bronnen. Een systematisch overzicht van deze bronnen wordt gegeven in Bijlage B. De bronnen worden hieronder uitgebreid toegelicht. Informatie uit openbare bronnen—zoals live-blogs van kranten of parlementaire stukken—hebben wij aangevuld met gegevens uit vertrouwelijke schriftelijke documentatie en informatie uit vertrouwelijke interviews met sleutelinformanten. Uit al deze informatiebronnen hebben wij vervolgens een overzicht gecreëerd van betrokken actoren en gremia en een overzicht van de belangrijkste gebeurtenissen. Deze overzichten van actoren/gremia en van gebeurtenissen/activiteiten/handelingen zijn uitgebreid doorgesproken met leden van de

[52] Dit reikt dus verder dan alleen een “top-down” vergelijking van de nationale crisisbeheersingsorganisatie zoals deze heeft gefunctioneerd en het referentiekader dat wordt gevormd door het Nationaal Handboek. Zie: Richardson, R., & E.H. Kramer (2006). Abduction as the type of inference that characterizes the development of a grounded theory. *Qualitative Research*, *6*(4), 497. Dit wordt ook wel het “systematisch combineren” genoemd van onderzoeksgegevens en analysekader, zie: Dubois, A., & L.E. Gadde (2002). Systematic combining: an abductive approach to case research. *Journal of Business Research*, *55*(7), 553–560.

begeleidingscommissie en klankbordgroep van de onderhavige evaluatie. Hieronder zal, per type informatiebron, een toelichting worden gegeven.

2.4.1 Informatie uit de media

De eerste bron die wij hebben gebruikt om informatie te verzamelen, betreft de publieke media. Dit betreft openbaar toegankelijke verslagen van journalisten, die ofwel in de geschreven pers verschenen zijn dan wel toegankelijk zijn via de websites van dag- en weekbladen. Daarnaast is gebruikgemaakt van *live-blogs* en uitgebreide reconstructies in de vorm van tijdlijnen die de verschillende media op hun website hebben geplaatst. De meest toegankelijke en complete media waarvan wij gebruik hebben gemaakt, zijn: Algemeen Dagblad, De Stentor, De Telegraaf, De Volkskrant, Elsevier, Geenstijl, NRC Handelsblad, Reformatorisch Dagblad, RTL nieuws en Trouw. Daarnaast zijn gegevens ontleend uit speciale edities van magazines van overheidsorganisaties gewijd aan de crisis rond vlucht MH17. Meer specifiek betreft dit een speciale editie van het politievakblad *Blauw,* van 29 november 2014[53]; het *Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing*[54]; en het Magazine van de Koninklijke Marechaussee *KMarMagazine*[55]. Ten slotte hebben wij geput uit een aantal televisiereportages en documentaires.

2.4.2 Openbare beleidsstukken, parlementaire informatie, verdragen en rapporten

Een tweede (openbare) bron van informatie die wij hebben gebruikt, wordt gevormd door de openbaar toegankelijke beleidsstukken, parlementaire informatie en internationale verdragen in het kader van de crisisbeheersing in het algemeen en die rond de crash van vlucht MH17 in het bijzonder. Algemene stukken over de nationale crisisbeheersing betreffen het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming 2013[56], het Instellingsbesluit MCCb[57] en het Toetsingskader Rijkscrisisstructuur[58].

Daarnaast hebben wij veel informatie kunnen betrekken uit openbare stukken die met het parlement zijn gedeeld en die zijn opgenomen in de “Officiële bekendmakingen” van het parlement.[59] Dit betreffen, bijvoorbeeld, stand van zakenbrieven MH17 die de regering verstuurd heeft naar de Tweede Kamer, verslagen van Algemeen Overleggen en het plenair debat MH17 over “de informatiepositie van de regering”, verslagen van technische briefings, Kamervragen en antwoorden van ministers. Ook hebben wij via de website van de Rijksoverheid openbaar

[53] Politievakblad *Blauw* van 29 november 2014, nr. 10, pp. 8 - 35.

[54] In het bijzonder, zie: *Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing*, 2014, nr. 4.

[55] Zie: https://magazines.defensie.nl/kmarmagazine/2014/06/oekraine-mh17-deel1; …..-deel2; …..-deel3.

[56] Bijlage bij Tweede Kamer, Kamerstuk 29 668, nr. 37. Aanbiedingsbrief Aanbieding Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming - Beleidsplan Crisisbeheersing door de Minister van Veiligheid en Justitie, 26 april 2013.

[57] Instellingsbesluit Ministeriële Commissie Crisisbeheersing 2013, *Staatscourant*, 24 april 2013, nr, 11207.

[58] Inspectie Veiligheid en Justitie (2012). *Toetsingskader Rijkscrisisstructuur*. Den Haag: Inspectie Veiligheid en Justitie.

[59] Zie: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/.

toegankelijke informatie verkregen van nieuwsberichten met betrekking tot vlucht MH17 en transcripten van persconferenties en toespraken van ministers en functionarissen met betrekking tot de MH17-crisis. Deze informatie is ook belangrijk geweest voor het bepalen van het aanbod van informatie van de Rijksoverheid aan de Tweede Kamer, media en samenleving, hetgeen centraal staat in het derde deelonderzoek.

Ten slotte hebben wij gebruikgemaakt van algemene internationale verdragen die in relatie staan tot de crisisbeheersing rond vlucht MH17, waaronder het Handvest van de Verenigde Naties.[60] Daarnaast hebben wij gebruikgemaakt van openbaar toegankelijke beleidsstukken en verdragen die betrekking hebben op de crisisbeheersing rond vlucht MH17. Enkele voorbeelden zijn: Resolutie 2166 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties[61], het verdrag dat is gesloten tussen Nederland en Oekraïne in het kader van de bescherming van de Nederlandse missie in Oekraïne[62], en het verdrag tussen Nederland en Australië over het onderbrengen van Australische militairen in Nederland[63].

2.4.3 Documenten van organisaties en gremia in de Rijkscrisisstructuur

De derde bron van informatie voor de onderhavige evaluatie van de crisisbeheersing rond vlucht MH17 is afkomstig van documentatie van organisaties en gremia uit de Rijkscrisisstructuur in brede zin. Dit betreft niet alleen de gremia die zijn gedefinieerd in het Nationaal Handboek en de actoren die daarin zitting nemen, maar ook externe partners die, in samenwerking met die gremia, een bijdrage hebben geleverd aan de crisisbeheersing. Het betreft hier bijvoorbeeld Malaysia Airlines, Slachtofferhulp Nederland, de OVSE, het LTFO of de Koninklijke Marechaussee.

In een complex crisisbeheersingsproces als dat rond vlucht MH17 is zeer veel op schrift gesteld. Het is praktisch ondoenlijk—voor welke evaluatie dan ook—om alle schriftelijke documentatie op te vragen bij de Rijksoverheid en externe partners en deze vervolgens te structureren. Het gevaar bestaat dan dat er zoveel informatie beschikbaar komt dat hoofd- en bijzaken nog maar moeilijk van elkaar te scheiden zijn. De onderzoekers hebben dan ook, binnen de randvoorwaarden van de tijd en middelen die hen ter beschikking stonden, op basis van verwachte relevantie een beredeneerde selectie gemaakt uit de documentatie betreffende de crisisbeheersing rond vlucht MH17. Bij bestudering van het schriftelijke bronnenmateriaal hebben de onderzoekers ook aandacht besteed aan verwijzingen naar andere schriftelijke bronnen die voor een evaluatie van de crisisbeheersing relevant zouden kunnen zijn.

---

[60] Handvest van de Verenigde Naties, San Francisco, 26 juni 1945.

[61] Resolutie 2166 Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, 21 juli 2014, S/RES/2166 (2014).

[62] Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en Oekraïne inzake de internationale missie tot bescherming van onderzoek, getekend te Kiev op 28 juli 2014 (Tractatenblad 2014, 135).

[63] Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en Australië inzake de aanwezigheid van Australisch overheidspersoneel in Nederland ten behoeve van de reactie op het neerhalen van vlucht MH17 van Malaysia Airlines, getekend te ’s-Gravenhage op 1 augustus 2014 (Tractatenblad 2014, 142).

Wij hebben de schriftelijke toezegging gekregen van de NCTV dat alle documentatie, die wij als onderzoekers wilden inzien, ook toegankelijk was.[64] Daarbij was inbegrepen de expliciete toezegging dat wij ook toegang zouden krijgen tot documenten die, vanuit "voortschrijdend inzicht" door ons relevant werden geacht. De briefwisseling is opgenomen in Bijlage C. Ook de Minister van Veiligheid en Justitie heeft de Tweede Kamer enkele keren expliciet toegezegd dat het WODC en de onderzoekers van de Universiteit Twente toegang zouden krijgen tot alle informatie.[65] Wij hebben als onderzoekers altijd volledige medewerking gekregen om beschikbare documentatie in te zien die wij van belang achtten voor een goede evaluatie van de nationale crisisbeheersingsorganisatie rond vlucht MH17.[66]

Vrijwel alle documenten van organisaties en gremia in de Rijkscrisisstructuur zijn geclassificeerd als (departementaal) vertrouwelijk, staatsgeheim of anderszins intern vertrouwelijk. In hoofdstuk 1 is beschreven dat de onderzoekers de geheimhoudingsverklaring B van het WODC hebben getekend. Voor de inzage in de departementaal vertrouwelijke en staatsgeheime stukken is een specifiek informatieprotocol gevolgd. Dit protocol is, in de vorm van werkafspraken, opgenomen in Bijlage D. De departementaal vertrouwelijke en staatsgeheime documenten en gegevensdragers werden in een werkruimte van de NCTV ter inzage gegeven aan uitsluitend het onderzoeksteam. De onderzoekers hebben geen fotokopieën gemaakt van de ter inzage gegeven (departementaal vertrouwelijke / staatsgeheime) documenten of op andere wijze kopieën gemaakt van deze ter inzage gegeven documenten of delen daaruit. Van de gerubriceerde documenten hebben de onderzoekers schriftelijke aantekeningen gemaakt. De schriftelijke aantekeningen bevatten geen naar personen of functionarissen herleidbare uitspraken of opvattingen. De schriftelijke aantekeningen zijn vanwege hun vertrouwelijke karakter gerubriceerd. De schriftelijke aantekeningen van de onderzoekers worden uitsluitend bewaard, ook na afronding van het onderzoek, met het oog op de wetenschappelijke controleerbaarheid van het onderzoek.[67] Daartoe zijn de schriftelijke aantekeningen alleen onder strikte voorwaarden van geheimhouding toegankelijk en uitsluitend vanuit het oogmerk om de wetenschappelijke validiteit/kwaliteit te controleren.

Onder behoud van bovenstaande clausules inzake de vertrouwelijkheid van de documenten hebben leden van de onderzoeksgroep inzage gehad in de volgende documenten die zijn opgevraagd, dan

---

[64] Brief van projectleider aan de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, d.d. 31 maart 2015; Brief van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid aan de projectleider, d.d. 20 april 2015.

[65] Algemeen Overleg van de vaste Kamercommissies voor Buitenlandse Zaken en voor Infrastructuur en Milieu inzake stand van zaken MH17, Tweede Kamer, Kamerstuk 33 997, nr. 36; Plenair debat in de Tweede Kamer over "MH17 en de informatiepositie van de Nederlandse regering", Handelingen Tweede Kamer 2014/15, 80, nr. 14.

[66] Op één uitzondering na, die later wordt beschreven.

[67] In de Wegwijzer van het WODC, d.d. december 2012, is de bepaling opgenomen dat gegevens met een vertrouwelijk karakter na afloop van het onderzoek door de onderzoeksinstelling dienen te worden vernietigd, tenzij met het WODC anders is afgesproken. In onderhavig onderzoek is met het WODC afgesproken dat, in verband met de controleerbaarheid van het onderzoek, de gegevens niet worden vernietigd.

wel door actoren in de nationale crisisbeheersingsorganisatie op hun initiatief ter beschikking zijn gesteld:

- Alle vergaderstukken van de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing, later overgegaan in de Interdepartementale Commissie Vliegramp Oekraïne;[68]
- Alle vergaderstukken van de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing, later overgegaan in de Ministeriële Commissie Vliegramp Oekraïne;
- Departementaal vertrouwelijke stukken. Dit betreffen voornamelijk de interne evaluaties van de crisisbeheersing rond vlucht MH17 van de volgende departementen: Ministerie van Veiligheid en Justitie; Ministerie van Buitenlandse Zaken; Ministerie van Defensie; Ministerie van Infrastructuur en Milieu; Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport;
- E-mailverkeer binnen het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (NKC);
- Logboek van het Nationaal Crisiscentrum (NCC);

De onderzoekers hebben tevens gebruik kunnen maken van interne logboeken, verslagen of evaluaties van organisaties die als externe partners waren betrokken in de bredere, nationale crisisbeheersingsorganisatie. Deze documenten zijn soms op initiatief van de betrokken organisaties ter inzage gegeven en soms na een verzoek tot inzage van de onderzoekers:

- Van het kantoor van Malaysia Airlines op Schiphol hebben wij vertrouwelijk inzage gehad in de logboeken en interne protocollen voor crisisrespons van de luchtvaartmaatschappij. Daarnaast hebben wij, via de website van Malaysia Airlines, informatie verkregen over persverklaringen en statements van Malaysia Airlines[69], alsmede de overheid van Maleisië;
- Van de OVSE hebben wij, via de website, de openbare rapporten van de “OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine” verkregen.[70] Daarnaast hebben wij inzage gehad in vertrouwelijke, interne rapportages van de OVSE;
- Van de veiligheidsregio Kennemerland hebben wij vertrouwelijk inzage gehad in de interne multi-evaluatie MH17.

De onderzoekers hebben verzocht mogelijke stukken in te zien van de stuurgroep MH17 Recovery. Wij hebben hierop begrepen dat er van deze stuurgroep geen vergaderstukken zijn bijgehouden. Vanzelfsprekend vergaderde de stuurgroep op basis van, veelal geclassificeerde, brondocumenten. De operationele punten en output van de stuurgroep die werden ingebracht in de ICCb, zijn in de verslaglegging van de vergaderingen van de ICCb vastgelegd.[71]

---

[68] In het kader van de Wet openbaarheid van bestuur zijn de documenten van de ICCb, MCCb en het interne e-mailverkeer binnen het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie vrijgegeven, voor zover deze niet strijdig zijn met: het belang van de betrekkingen van Nederland met andere staten; de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van betrokken personen of derden; een onevenredige benadeling van betrokken personen of derden; persoonlijke beleidsopvattingen in een stuk voor intern beraad (zie: Wob-Besluit inzake MH17 van de Minister van Veiligheid en Justitie, Kenmerk 614807, Den Haag, 10 februari 2015). Wij hebben als onderzoekers volledige inzage gehad in de betreffende stukken, zonder weglating van de geclassificeerde passages.

[69] Zie: http://www.malaysiaairlines.com/mh17

[70] Zie: http://www.osce.org/ukraine-smm/

[71] Schriftelijke communicatie tussen de projectleider en de voorzitter van de stuurgroep MH17 Recovery.

In twee gevallen lukte het niet om toegang te verkrijgen tot opgevraagde documenten:

- De onderzoekers hebben het verzoek ingediend om inzage te verkrijgen in de notulen van de speciale bijeenkomsten van de ministerraad, op 23 juli 2014 en op 27 juli 2014, inzake het karakter van de missie naar Oekraïne (zware militaire missie of politiemissie). Dit verzoek was ingegeven door het gegeven dat de onderzoekers inzage hadden in de stukken behorende tot de MCCb, die volgens het Instellingsbesluit MCCb 2013 een commissie is van de ministerraad. De onderzoekers hebben vanuit het Ministerie van Algemene Zaken geen toestemming verkregen tot inzage van de notulen van de ministerraadbijeenkomsten. Wel heeft de projectleider inzage gehad in een document dat door het Ministerie van Algemene Zaken is omschreven als "de geobjectiveerde verslagen van de bijeenkomsten in de ministerraad op 23 juli 2014, 27 juli 2014 en 15 augustus 2014". Dit document is niet gebruikt als onderzoeksbron, omdat onbekend is hoe deze vertaling in relatie staat tot de oorspronkelijke notulen van de ministerraad. Wel zijn de notulen van de ministerraad als achtergronddocument beschikbaar geweest voor een van de sleutelinformanten tijdens het interview. Hierdoor kon deze respondent specifieke vragen aan de hand van de notulen beantwoorden.
- De Nationale Politie heeft de onderzoekers geen inzage willen geven in de eigen, interne evaluatie van de crisisbeheersing rond vlucht MH17. De reden die hiervoor werd opgegeven is dat deze evaluatie nog niet was afgerond.

De onderzoekers hebben voorts een brief ontvangen van een journalist, waarin deze journalist de eigen perceptie beschreef van de informatievoorziening naar de media in de beginfase van de crisis rond vlucht MH17.

2.4.4 Interviews met sleutelinformanten

De vierde bron van informatie voor de onderhavige evaluatie van de nationale crisisbeheersing rond vlucht MH17 betreft interviews met sleutelinformanten.[72] Wij hebben 46 sleutelinformanten gesproken. De interviews zijn een essentiële bron in het evaluatieproces, omdat hiermee aanvullende informatie kan worden verkregen ter verdieping en nadere verificatie van de informatie uit de schriftelijke documentatie. De interviews geven inzicht in de verschillende beelden die bij de diverse actoren leven over de crisisbeheersing. Door de beelden van de verschillende sleutelinformanten met elkaar te vergelijken, hebben wij een nauwkeuriger inzicht verkregen in het crisisverloop en de crisisbeheersing dan enkel een analyse op basis van het schriftelijk materiaal. Een belangrijke reden hiervoor is dat de verslaglegging van de vergaderingen in de ICCb en in de MCCb summier is geweest—niet alleen in de acute beginfase van de crisis, maar ook in de vervolgfase. Om desalniettemin een goed inzicht te verkrijgen in de inzet van de actoren in de crisisbeheersing en om ook de beeldvorming van de betrokken actoren over de crisisbeheersing te begrijpen, is een relatief groot aantal interviews met sleutelinformanten noodzakelijk gebleken.

[72] De term "informant" heeft in deze evaluatie nadrukkelijk niet de betekenis die de inlichtingendiensten eraan toekennen. De term "sleutelinformant" komt uit het antropologisch onderzoek. Wij hebben een lichte voorkeur voor deze term boven de term "respondent", die wij reserveren voor de deelnemers aan een enquête.

Identificatie van sleutelinformanten. De sleutelinformanten zijn in de eerste plaats geïdentificeerd als persoon of functionaris die geparticipeerd heeft in een gremium van de nationale crisisbeheersingsorganisatie. Hierbij veronderstellen wij dat in de gremia wordt vastgelegd wie daaraan deelnemen. De logische, eerste stap was derhalve het identificeren van de deelnemers aan de vergaderingen van de ICCb en de MCCb. Dit leek aanvankelijk een relatief eenvoudige opgave, maar bleek in de praktijk moeilijk te realiseren. Er bleek namelijk geen systematisch bijgehouden lijst beschikbaar te zijn van welke persoon uit hoofde van welke functie aanwezig was geweest bij welke vergadering van de ICCb of MCCb. Aanwezigheidslijsten ontbraken. Pas na een uitgebreide reconstructie achteraf hebben de onderzoekers een post-hoc lijst kunnen samenstellen met personen van wie het zeker of zeer waarschijnlijk was dat zij hadden deelgenomen aan een overleg in de ICCb of MCCb.[73] Deze lijst hebben wij samengesteld met de hulp van medewerkers van de NCTV en door middel van aanvullende, korte gesprekken met deelnemers aan de crisisbeheersing—waaronder leden van de klankbordgroep van het onderzoek.

Aanvullend hebben wij een lijst samengesteld van personen en functionarissen waarover anderszins gerapporteerd is dat zij een (belangrijke) rol hebben gespeeld: (1) binnen de nationale crisisbeheersingsorganisatie; (2) als schakel tussen de aansturing door de nationale crisisbeheersingsorganisatie en (3) het operationele niveau. Deze categorie van sleutelinformanten hebben wij geïdentificeerd aan de hand van verslagen in de media, op advies van leden van de klankbordgroep en na doorverwijzing door sleutelinformanten. Door ook sleutelinformanten te interviewen die een intermediaire positie hebben vervuld in de crisisbeheersing—tussen het centrale niveau en het operationele niveau—zijn wij in staat geweest om inzicht te verkrijgen in het beeld van de interdepartementale/ministeriële coördinatie en aansturing vanuit de nationale crisisbeheersingsorganisatie op het niveau van de interdepartementale uitvoering en operatie. Dit is noodzakelijk om een goed begrip te verkrijgen van de adequaatheid waarmee de nationale crisisbeheersingsorganisatie de operationele aspecten van de crisisbeheersing rond vlucht MH17 heeft gefaciliteerd, gecoördineerd en (waar toepasselijk) ook heeft aangestuurd. Ten slotte hebben wij externe organisaties onderscheiden die, als crisispartner van de nationale crisisbeheersingsorganisatie, betrokken waren bij de crisisbeheersing rond vlucht MH17.

Informatieprotocol. Ten behoeve van de interviews die zijn afgenomen in het kader van deelonderzoek 1 is een specifiek informatieprotocol gevolgd. Zoals hierboven vermeld, is dit protocol, in de vorm van werkafspraken, opgenomen in Bijlage D. Het onderzoeksteam heeft de vrijheid gekregen om elke persoon, functionaris, of vertegenwoordiger van een organisatie te benaderen ten behoeve van een interview in het kader van de evaluatie van de crisisbeheersing rond vlucht MH17. De benaderde sleutelinformanten zijn schriftelijk, per brief, uitgenodigd om deel te nemen aan het interview. In de brief is de doelstelling van het interview gecommuniceerd en is een bijlage bijgevoegd met een excerpt van de opzet van het onderzoek, zoals gecommuniceerd

[73] Zo was het bijvoorbeeld evident dat de Minister van Veiligheid en Justitie, de Minister-President en de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid als secretaris aanwezig waren bij de eerste bijeenkomst van de MCCb, op 17 juli 2014. Minder duidelijk was welke andere personen/functionarissen bij deze bijeenkomst aanwezig waren.

naar de Tweede Kamer.[74] De benaderde personen/functionarissen is gevraagd naar specifieke aspecten van het functioneren van de crisisbeheersingsorganisatie vanuit hun eigen beleving of perspectief. Zij hebben de volledige vrijheid gehad in deelname aan het interview. Vrijwel alle benaderde sleutelinformanten waren bereid tot het houden van een interview.[75] Voor de interviews is geen standaardvragenlijst gehanteerd—dit om flexibiliteit en maatwerk bij het verkrijgen van informatie te bevorderen. Wel is steeds door de onderzoekers afzonderlijk een lijst met specifieke onderwerpen en vragen opgesteld, welke zijn geïntegreerd voordat het betreffende interview plaatsvond.[76] Deze lijst had tot doel om het interview te structureren, volledigheid in vraagstelling te bewerkstelligen, voort te bouwen op informatie uit eerdere interviews, en vragen op te nemen ter verificatie van informatie die uit eerdere interviews naar voren kwam.

Wat betreft de vertrouwelijkheid zijn afspraken gemaakt over de verwerking van de interviews. De interviews zijn niet opgenomen. Bij vrijwel ieder interview waren ten minste twee onderzoekers aanwezig. Van het interview hebben de onderzoekers onafhankelijk van elkaar schriftelijke aantekeningen gemaakt.[77] Op basis van de schriftelijke aantekeningen is van ieder interview een verslag opgemaakt. Dat verslag is opgesteld in samenspraak tussen (middels correcties en aanvullingen) de onderzoekers die aanwezig waren bij het interview. Het verslag is vervolgens naar de geïnterviewde sleutelinformant gestuurd ter correctie van feitelijke onjuistheden en voor mogelijke aanvullingen.[78] De meeste sleutelinformanten waren alleen aanwezig bij het interview. Bij enkele interviews met een sleutelinformant was een adviseur/beleidsmedewerker aanwezig.[79] Bij drie interviews werd meer dan één sleutelinformant tegelijkertijd geïnterviewd. Twee interviews vonden plaats via een Skype-verbinding. Alle andere interviews vonden face—to—face plaats. De sleutelinformanten is beloofd dat er niet geciteerd is uit de interviews en dat uitspraken in de interviews niet op naar sleutelinformanten herleidbare wijze in het rapport worden opgenomen.[80]

---

[74] WODC-onderzoek ''Evaluatie nationale crisisbeheersing organisatie vlucht MH17: uitvoering onderzoek", d.d. 24-02-2015. Bijlage 501982 bij Tweede Kamerstuk 33 997, nr. 38.

[75] Het bestuur van Stichting Vliegramp MH17, waarbij veel nabestaanden zich hebben aangesloten, heeft schriftelijk aan de projectleider aangegeven liever niet inhoudelijk betrokken te willen worden bij een evaluatie van de crisisbeheersing. Daarnaast heeft één van de benaderde functionarissen geweigerd mee te werken aan de onderhavige evaluatie.

[76] In enkele gevallen is op verzoek van de sleutelinformant de lijst met specifieke onderwerpen vooraf gecommuniceerd naar de sleutelinformant.

[77] Deze schriftelijke aantekeningen doen verslag van het strikt vertrouwelijke gesprek en zijn daarom gerubriceerd. In de aantekeningen worden meestal persoonlijke beleidsopvattingen van geïnterviewde functionarissen opgetekend.

[78] Ook in het gespreksverslag wordt meestal gerapporteerd over vertrouwelijke, persoonlijke beleidsopvattingen van geïnterviewde functionarissen. Ook gezien het strikt vertrouwelijke karakter van het interview zijn de verslagen gerubriceerd. De schriftelijke aantekeningen van de onderzoekers en het verslag worden uitsluitend bewaard, ook na afronding van het onderzoek, met het oog op de wetenschappelijke controleerbaarheid van het onderzoek. Daartoe zijn de schriftelijke aantekeningen en het verslag alleen onder strikte voorwaarden van geheimhouding toegankelijk en uitsluitend vanuit het oogmerk om de wetenschappelijke validiteit/kwaliteit te controleren.

[79] Dit was zonder uitzondering het geval bij interviews met (oud-)ministers.

[80] Het garanderen van anonimiteit en niet-herleidbaarheid van uitspraken is vaak standaard in kwalitatief sociaalwetenschappelijk onderzoek.

Uiteindelijk hebben wij ten behoeve van het eerste deelonderzoek 46 sleutelinformanten geïnterviewd. De sleutelinformanten en hun rol/functie binnen de crisisbeheersing rond vlucht MH17 worden vermeld in Bijlage E. In het kader van de vertrouwelijkheid van de interviews hebben wij in deze bijlage alleen hun functie opgenomen, niet hun naam—ook niet daar waar het functionarissen betreft, zoals ministers, van wie de naam algemeen bekend is. De sleutelinformanten zijn onder te brengen in de volgende categorieën:

Geïnterviewde sleutelinformanten

Nationale crisisbeheersingsorganisatie

- Deelnemers aan de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb). Dit betreft, naast de functionaris Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid als voorzitter, vertegenwoordigers (waaronder ambtelijke functionarissen op SG- en DG-niveau) van de Ministeries van VenJ, AZ, BZ, Defensie, IenM, VWS, de Nationale Politie, alsmede vertegenwoordigers van NCC en NKC;
- Deelnemers aan de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb). Dit betreft de Minister-President, Minister van AZ, de Minister van VenJ, de Minister van BZ, de Minister van Defensie, de Staatssecretaris van IenM, raadsadviseurs van het Ministerie van AZ, de Commandant der Strijdkrachten, de korpschef van de Nationale Politie, het hoofd van het NKC en de functionaris NCTV als secretaris;
- Deelnemers aan de stuurgroep MH17 Recovery;
- Medewerkers van het Nationaal Crisiscentrum (NCC) en het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (NKC).

Regionale en lokale crisisbeheersingsorganisaties

- Vertegenwoordigers van de veiligheidsregio Kennemerland en de gemeente Haarlemmermeer;
- Functionarissen en burgemeesters van enkele Nederlandse gemeenten die getroffen waren. Daarnaast hebben wij gesproken met een medewerker van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters.

Directies of diensten van ministeries

- Functionarissen die actief waren in de missie in Oekraïne (Head of Mission, plaatsvervangend Head of Mission, commandanten ter plekke, functionarissen van het Landelijk Team Forensische Opsporing (LTFO) en de diplomatieke dienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken;
- Functionarissen van directies/diensten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en van het Ministerie van Defensie;
- Vertegenwoordigers van het LTFO;
- Functionarissen van het landelijke team familierechercheurs.

Crisispartners

- Vertegenwoordigers van crisispartners rond Schiphol (Schiphol, Malaysia Airlines);
- Vertegenwoordiger van de speciale monitoringmissie van de OVSE in Oost-Oekraïne;
- Slachtofferhulp Nederland.

Retrospectieve vertekening. Interviews met sleutelinformanten dragen altijd het gevaar in zich dat er sprake is van retrospectieve vertekening. Kortweg houdt deze vertekening in dat sleutelinformanten een vertekend beeld kunnen hebben over wat zich in het verleden heeft afgespeeld. Hieraan kan ten grondslag liggen dat er zeer veel is gebeurd in zeer korte tijd, waardoor bijvoorbeeld de chronologische volgorde van gebeurtenissen niet meer scherp in het geheugen staat. Ook kan retrospectieve vertekening worden veroorzaakt doordat de sleutelinformant specifieke (organisatie-)belangen laat meewegen in de antwoorden. Desalniettemin hebben wij op een aantal manieren geprobeerd de retrospectieve vertekening te verminderen.

1. In de eerste plaats maakten wij aantekeningen op grond van de schriftelijke informatiebronnen die wij vooraf hadden kunnen bestuderen. Op grond van de informatie uit andere interviews en de geschreven bronnen, konden wij respondenten confronteren met (doorvragen over) andere beelden en soms nauwkeurige informatie die beschikbaar was. Naar aanleiding van deze informatie werd de herinnering bij sommige sleutelinformanten over gebeurtenissen scherper en meer genuanceerd.
2. In de tweede plaats zijn wij ieder interview gestart met dezelfde vraag: “wat deed u toen u hoorde van de ramp met vlucht MH17 en op welke wijze en op welk moment werd u betrokken bij de crisis?”. Deze vraag riep soms zeer veel op bij de respondenten en diende, naast het verzorgen van een relatief gemakkelijke en persoonlijke start van het interview, ook ertoe dat de gebeurtenissen weer werden teruggeroepen bij de geïnterviewde sleutelinformant.
3. In de derde plaats hebben veel respondenten hun persoonlijke aantekeningen bij het interview gebruikt, zodat zij konden putten uit informatie die is opgeschreven ten tijde van de crisis. Dat geeft vanzelfsprekend geen garantie tegen een mogelijke selectiviteit van antwoorden.
4. In de vierde plaats werkten wij bij de interviews (met enkele uitzonderingen) van functionarissen die werkzaam waren op tactisch-operationeel niveau naar de hogere managementfuncties en het politiek-bestuurlijke niveau. Daardoor konden wij functionarissen in hogere lagen van de organisatie bevragen over specifieke activiteiten.

De vaak genuanceerde informatie uit de interviews hebben wij steeds gecontroleerd, vergeleken en gevalideerd aan de hand van informatie uit interviews met andere sleutelinformanten en andere, meest schriftelijke, bronnen. Ook hebben wij soms informatie van schriftelijke bronnen nauwkeurig vergeleken, zoals die uit logboeken van organisaties. Op basis van de minimaal twee keer, maar meestal minstens drie keer, gevalideerde informatie hebben wij de beschrijvingen opgesteld van de gebeurtenissen in hoofdstukken 3 tot en met 5. Ook hebben wij op basis van de minstens twee tot drie keer gevalideerde informatie de beelden en ervaringen van actoren met de crisisbeheersing opgesteld, die beschreven worden in de hoofdstukken 6 en 7. Meestal kwamen de beelden goed overeen; een heel enkele keer was er sprake van tegenstrijdige beelden tussen groepen respondenten. In dat laatste geval rapporteren wij beide tegenstrijdige beelden.

HOOFDSTUK 3
ONMIDDELLIJKE CRISISRESPONS (17 EN 18 JULI 2014)

In dit hoofdstuk worden de activiteiten van de nationale crisisbeheersingsorganisatie en haar externe partners beschreven in de onmiddellijke crisisrespons, op 17 en 18 juli 2014. De onmiddellijke crisisrespons is een belangrijke fase in de crisisbeheersing. Het is namelijk de fase waarin onmiddellijk handelend moet worden opgetreden. De parallelle hoofdactiviteiten in de crisisbeheersing zoals onderscheiden in hoofdstuk 1 (zie Figuur 1.1) worden in deze fase opgestart, veelal in samenwerking met partners in de crisisbeheersing. Daarnaast worden de actoren en gremia van de nationale crisisbeheersingsorganisatie geactiveerd. De eerste twee dagen staan voor een groot deel in het teken van het verwerven van informatie over de omvang van de ramp, de situatie ter plekke en de eerste opvang van nabestaanden. In de crisis rond vlucht MH17 hebben wij de onmiddellijke crisisrespons gedefinieerd tussen 16.35 uur op 17 juli, wanneer Malaysia Airlines contact verliest met haar toestel, en de middag van 18 juli, wanneer Nederlandse functionarissen zich op Schiphol voorbereiden om met het regeringsvliegtuig af te reizen naar Oekraïne.[1] Alvorens de onmiddellijke crisisrespons te bespreken, schetsen wij kort de aanloop naar de crisis: vanaf het moment dat vlucht MH17 vertrekt vanaf Schiphol tot het moment dat duidelijk wordt dat het vliegtuig is neergestort.

3.1 AANLOOP NAAR DE CRISIS

In deze paragraaf schetsen wij kort het vertrek van vlucht MH17 van Schiphol, het verdwijnen van het vliegtuig van de radar en het bekend worden van de crash. De tijdlijn van deze paragraaf hebben we samengevat in Tabel 3.1.[2]

Tabel 3.1: Tijdlijn gebeurtenissen in aanloop naar crisis

17 juli 2014	12.31	MH17 vertrekt van Schiphol
	15.03	Toestel passeert grens tussen Polen en Oekraïne
	16.07	Overdracht aan luchtverkeersleiding Oost-Oekraïne
	16.20	Luchtverkeersleiding verliest contact
	16.50	Eerste berichten van crash op sociale media
	17.00	Bericht persbureau Reuters
	17.13	Eerste berichtgeving NOS en RTL Nieuws over crash

[1] De eerste vlucht van het regeringstoestel met functionarissen naar Oekraïne wordt uitgebreid besproken in hoofdstuk 4. De repatriëringsmissie wordt uitgebreid besproken in hoofdstuk 5.

[2] Alle vermelde tijden zijn in Nederlandse tijd.

3.1.1 Vertrek van Schiphol

In vertrekhal 3 van Schiphol is het een drukke, zomerse dag op 17 juli 2014. Veel vakantiereizigers staan bij de incheckbalie van vlucht MH17 van Malaysia Airlines naar Kuala Lumpur. Gezinnen met kinderen wachten tot zij kunnen inchecken op een vakantievlucht naar bestemmingen in Azië of verder, op doorvlucht naar Australië. Zakenreizigers voegen zich bij het gezelschap, evenals wetenschappers die een belangrijke AIDS-conferentie in Australië zouden bezoeken. Kortom, het is de normale routine voor een intercontinentale vlucht op een gewone zomerse dag. Rond 11.30 uur begint het boarden aan gate G3. Videobeelden en foto's vanuit het vliegtuig, vlak voor het opstijgen verzonden naar familie en vrienden of op Facebook geplaatst, laten zien hoe passagiers zich in hun zitplaatsen voorbereiden op de langeafstandsvlucht.

Even na 12.00 uur komt het vliegtuig, een Boeing 777-200 ER, los van de gate en taxiet naar de startbaan. Om 12.31 uur stijgt MH17 op in noordelijke richting. Aan boord zijn 283 passagiers en 15 bemanningsleden. Van de passagiers hebben er 196 de Nederlandse nationaliteit. Het moment van opstijgen wordt vastgelegd door een fotograaf. Langzaam buigt het toestel af naar het (zuid-)oosten, verlaat bij Groenlo het Nederlandse luchtruim en bereikt om 12.52 uur boven Bielefeld een kruishoogte van 31.000 voet.[3]

3.1.2 Vlucht MH17 verdwijnt

Vlak voor het naderen van de grens met Oekraïne vindt overleg plaats tussen de Oekraïense luchtverkeersleiding en de bemanning over een gewenste vlieghoogte van 35.000 voet, in verband met ander luchtverkeer. De bemanning geeft aan op 33.000 te voet te willen vliegen, krijgt daarvoor toestemming, waarna om 15.01 uur (Nederlandse tijd) het toestel met deze stijging begint. Om 15.03 uur passeert het toestel de grens tussen Polen en Oekraïne. Om 16.00 uur verzoekt de bemanning de luchtverkeersleiding tot een koerswijziging in verband met het weer.

Om 16.07 uur wordt vlucht MH17 overgedragen aan luchtverkeersleiding Dnipropetrovsk in Oost-Oekraïne. Deze luchtverkeersleiding heeft 16.19:53 uur contact met de bemanning omdat het enkele nautische mijlen is afgeweken van de vliegroute; volgens de Onderzoeksraad voor Veiligheid door de aanwijzingen van de eerdere verkeersleiding in verband met ander vliegverkeer.[4] Om 16.19:56 uur geeft de bemanning een bevestiging. Een onmiddellijk daaropvolgend verzoek van de luchtverkeersleiding, om 16.20:00 uur, blijft onbeantwoord. Na een minuut doet de luchtverkeersleiding weer een onbeantwoorde oproep aan de bemanning van vlucht MH17. Vervolgens wordt overlegd met luchtverkeersleiding Rostov, die de vlucht ook niet meer waarneemt. Kort na 16.20 uur verdwijnt het vliegtuig van zowel de Oekraïense luchtverkeersleidingradar als van die van Rusland.[5] Het toestel bevindt zich dan boven het dorp Hrabove, in Oost-Oekraïne. Er wordt

[3] http://nl.flightaware.com/live/flight/MAS17/history/20140717/1000Z/EHAM/WMKK/tracklog.

[4] Onderzoeksraad voor Veiligheid (2014). *Rapport van eerste bevindingen Crash van Malaysia Airlines Boeing 777-200 vlucht MH17,* Den Haag: Onderzoeksraad voor Veiligheid, p. 11.

[5] Na 16.19 uur wordt ook geen signaal meer ontvangen van de Automatic Dependent Surveillance-Broadcast (ADS-B).

geen noodoproep van het vliegtuig ontvangen. Het vliegtuig en de bemanning functioneren tot dat moment normaal.[6]

Tot 16.35:50 uur wordt er door de luchtverkeersleiding nog geprobeerd contact te leggen met het vliegtuig. Het blijkt tevergeefs. De beide zwarte dozen (de flight data recorder, FDR; en de cockpit voice recorder, CVR) zijn om 16.20:03 uur gestopt met het maken van opnames. Dit moet het moment zijn dat het toestel in de lucht uiteen is gevallen.[7]

3.1.3 Een crash in oorlogsgebied

Op het moment dat vlucht MH17 van de radar verdwijnt, horen omwonenden een luide knal en zien zij een vliegtuig in stukken, deels brandend, naar de grond vallen. Kort daarna horen zij een zware dreun. Tegelijkertijd vallen losse wrakstukken, (delen van) lichamen en persoonlijke bezittingen uit de lucht. Het vliegtuig is in de lucht uiteengevallen, waarna het met passagiers en lading is neergekomen binnen een verspreidingsgebied van vijf bij tien kilometer—bestreken door de dorpjes Hrabove, Petropavlivka en Rozsypne. Het dorp Hrabove wordt rakelings gemist door een groot gedeelte van het vliegtuig dat aan hevige brand is blootgesteld: de vleugels, beide motoren, het hoofdlandingsgestel en een deel van de romp.[8] Dorpsbewoners snellen naar de plekken van de crash en treffen even na 16.30 uur wrakstukken, lichamen, lichaamsdelen en persoonlijke bezittingen aan. Op andere plekken komen lichamen van passagiers in tuinen en huizen terecht. Al snel wordt het de bewoners duidelijk dat het een verkeersvliegtuig betreft met Westerse en Aziatische passagiers, waaronder niet alleen volwassenen maar ook veel (kleine) kinderen.

De dorpsbewoners die naar de plaats van de crash snellen, wonen in een betwist gebied in Oost-Oekraïne. Pro-Russische separatisten claimen dit deel van Oekraïne waarover formeel de Oekraïense regering gezag uitoefent. Een separatistische groepering heeft op 14 april, drie maanden voor de crash, de “Volksrepubliek Donetsk” uitgeroepen. De Volksrepubliek kent een eigen premier, Aleksandr Borodaj; een Russisch staatsburger, die eerder politiek adviseur was van de Minister-President van de Krim. Minister van Defensie van de Volksrepubliek Donetsk is Igor Girkin, die zich ook wel Strelkov noemt—een militair die voor het Russische leger onder meer in Tsjetsjenië heeft gevochten. De pro-Russische rebellen zijn in het gebied verwikkeld in een actief militair conflict met het Oekraïense leger. In het gebied waar MH17 is neergestort, wordt dan ook zwaar gevochten. Al snel nadat bewoners, ondanks de gevaren in het gebied, op de crashsite aankomen, arriveren ook bewapende pro-Russische, separatistische rebellen. De separatisten proberen het gebied af te schermen voor de dorpsbewoners.

Net zoals de dorpsbewoners proberen ook de pro-Russische separatisten zich een beeld te vormen van wat er is gebeurd. Rond 16.50 uur komt het eerste bericht op de sociale media over het lot van vlucht MH17. Op dat tijdstip zou Igor Girkin op Russische sociale media hebben gemeld dat pro-

---

[6] Onderzoeksraad voor Veiligheid *ibid*., p. 20-21.

[7] Onderzoeksraad voor Veiligheid *ibid*. Dit is het moment waarop de tijdlijn start van de onderhavige evaluatie van de crisisbeheersing rond vlucht MH17.

[8] Onderzoeksraad voor Veiligheid *ibid.,* p. 26.

Russische separatisten een Antonov-26 transportvliegtuig van het Oekraïense regeringsleger hebben neergeschoten in de buurt van Torez. Aangezien de wrakstukken van MH17 zijn neergekomen in een gebied vlak ten noorden van Torez—en er geen ander vliegtuig is neergeschoten—lijkt het erop dat Girkin rapporteert over het neerhalen van een vliegtuig dat eigenlijk dat van Malaysia Airlines zal blijken te zijn. Het scenario dat de separatisten een Antonov hebben neergehaald, is niet onwaarschijnlijk. Op 14 juli, drie dagen voor de crash van MH17, hadden de pro-Russische separatisten reeds een Antonov-26, vliegend op 6,2 kilometer hoogte, neergeschoten met een luchtdoelraket. Deze Antonov kwam neer bij het dorp Izvaryne; 140 kilometer van de crashsite van MH17 en aan de grens met Rusland. Strelkov verwijdert zijn bericht overigens binnen enkele minuten.

Om 17.00 uur meldt persbureau Reuters dat een passagiersvliegtuig is neergestort in Oekraïne, tien minuten later gevolgd door een melding van het Russische persbureau Interfax dat dit vliegtuig uit Amsterdam kwam en boven Donetsk is neergekomen. De berichtgeving in de media ontwikkelt zich nu snel langs drie verschillende lijnen. De eerste lijn betreft de berichtgeving over het vliegtuig en de passagiers die zich aan boord bevinden. Om 17.13 uur melden het NOS Nieuws en RTL Nieuws op hun sites dat het vlucht MH17 betreft, met mogelijk 295 mensen aan boord.

De tweede lijn van berichtgeving betreft de internationaal-politieke reacties op de gebeurtenissen. Een onderdeel van die internationale berichtgeving is de—mogelijk sterk gekleurde—informatie van partijen in het Oost-Oekraïense conflict: van Oekraïense zijde en vanuit de pro-Russische separatisten over de crash. Nadat de crash bekend wordt, komen diverse berichten van deze strijdende partijen in de media. Van deze berichten kan, in ieder geval op moment van vlak na de crash, niet gemakkelijk de status worden gecheckt.

De derde lijn van berichtgeving in de media betreft die van persoonlijke ooggetuigenverslagen over de situatie op de crashsite zelf. Die persoonlijke ooggetuigenverslagen hebben de vorm van geschreven berichten (op Twitter, blogs), uitzendingen van reportageploegen die al snel ter plekke zijn en foto’s die vrijwel onmiddellijk op de sociale media worden geplaatst. Rond 17.00 uur worden de eerste filmbeelden van een rookpluim op de sociale media geplaatst. De filmpjes en foto’s zijn zeer schokkend, buitengewoon gedetailleerd en nietsverhullend. Het betreft foto’s van lichamen en lichaamsdelen van passagiers en hun persoonlijke bezittingen—vaak bezittingen van sterk emotionele aard, zoals knuffels van de kinderen die zich aan boord van het vliegtuig bevonden. Een gevonden paspoort wordt opengeslagen gefotografeerd, waarmee de identiteit van een van de Nederlandse passagiers—inclusief foto, burgerservicenummer en alle persoonlijke gegevens—de wereld over gaat.

3.2 CRISISRESPONS IN DEN HAAG EN INTERNATIONALE DIPLOMATIE

De eerste hoofdactiviteit van de nationale crisisbeheersingsorganisatie hebben wij in hoofdstuk 1 beschreven als de crisisrespons in Den Haag. In deze paragraaf beschrijven wij deze hoofdactiviteit. Een chronologisch overzicht van deze activiteiten wordt gepresenteerd in Tabel 3.2.

Tabel 3.2: Tijdlijn alarmering en activering van de crisisorganisatie

17 juli 2014	17.18	Eerste berichten komen binnen bij NCC
	17.20	NCC informeert Ministeries IenM, BZ en VWS[9]
		Eerste activiteiten NKC
		Minister-President gebeld door President Oekraïne
	17.30	Ambtenaren en ministers vernemen nieuws
	17.45	NCC informeert formeel NCTV
		NCC informeert Minister van VenJ
	19.30	ICCb-vergadering
	20.15	Minister van VenJ geeft korte verklaring
	21.00	ICCb-vergadering
	23.00	MCCb-vergadering
18 juli 2014	08.30	ICCb-vergadering
	14.00	ICCb-vergadering
	15.00	MCCb-vergadering

3.2.1 Activering van de DCC's en parlementair ondersteuningsteam

Het nieuws van de ramp met vlucht MH17 is op 17 juli rond vijf uur bekend geworden in Den Haag. In de periode van 17.00 uur tot 18.00 uur worden de DCC's van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu geactiveerd. Uit het logboek van het NCC blijkt dat zij om 17.19 uur het DCC van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft geïnformeerd en om 17.22 uur het DCC van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Om 17.33 uur heeft het NCC het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport geïnformeerd dat de nationale crisisstructuur is geactiveerd.

Binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken vindt de activering van het DCC tussen 17.00 en 18.00 uur plaats. Volgens de reguliere procedures van het Ministerie van Buitenlandse Zaken hebben in het DCC ook een vertegenwoordiger van de NCTV en van Defensie zitting. Volgens een sleutelinformant die nauw betrokken was bij het opstarten van het DCC van Buitenlandse Zaken wordt rond 18.00 uur het telefoonteam van het ministerie ingeschakeld. Dan vindt ook het eerste overleg van het DCC op het ministerie plaats. De Minister van Buitenlandse Zaken verblijft dan nog op zijn vakantieadres, maar is per telefoon aanwezig. Tijdens deze eerste vergadering van het DCC wordt, volgens dezelfde sleutelinformant, duidelijk dat de nationale crisisstructuur is geactiveerd.

Binnen het Ministerie van Infrastructuur en Milieu wordt het DCC geleidelijk opgeschaald. Omdat het een incident met een buitenlands toestel betreft, zo stelt men, wordt binnen het ministerie in eerste instantie niet voor volledige opschaling gekozen en wordt de zogenaamde "voorbereidingsgroep" niet geactiveerd. Wel zijn binnen het Ministerie van Infrastructuur en Milieu verschillende crisismanagers actief die fungeren als een liaison voor het ministerie bij het NCC van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Ook is er een informatiecoördinator bij het DCC actief. De initiële

[9] Bron: Logboek NCC. Vertrouwelijk ingezien door de onderzoekers.

crisisrespons binnen het Ministerie van Infrastructuur en Milieu ligt vooral bij het Directoraat-Generaal Bereikbaarheid.

Binnen het Ministerie van Veiligheid en Justitie wordt er bewust voor gekozen het DCC niet te activeren. In plaats van het DCC heeft de NCTV een aantal medewerkers van het DCC gegroepeerd in een "parlementair ondersteuningsteam". Dat team moet zorgdragen voor de communicatie van de nationale crisisbeheersingsorganisatie naar de Tweede Kamer. Het parlementair ondersteuningsteam, zo vertelt een sleutelinformant die deel uitmaakte van dit team, is aan het begin sterk zoekende om de benodigde informatie bij elkaar te krijgen en om de verschillende informatiestromen binnen de crisisorganisatie goed te benutten. Het parlementair verantwoordingsteam moet veel moeite doen om te bewaken of uiteindelijk ook wordt uitgevoerd wat er in een ICCb is besproken.

3.2.2 Instelling en activiteiten van de nationale crisisorganisatie

Tamelijk snel na het bekend raken van de ramp met vlucht MH17 worden in Den Haag verschillende gremia geactiveerd uit de nationale crisisbeheersingsorganisatie. Veelal gebeurt dit, naar zeggen van veel nauw betrokkenen, op een "organische" wijze. Dat wil zeggen dat er geen sprake is geweest van een "formeel" opschalingsmoment, maar dat gremia gaandeweg worden geformeerd, waardoor de nationale crisisorganisatie ook gaandeweg vorm krijgt.

Activering Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing

Volgens een nauw betrokken sleutelinformant is er in de eerste uren na de ramp met vlucht MH17 nog geen sprake van een gestructureerd ICCb. Deze commissie krijgt gaandeweg de avond een meer concrete vorm. Volgens een van de bij het opstarten van de ICCb betrokken personen is er geen sprake van een "formeel" opschalingsmoment voor de ICCb. Deze informant stelt dat er na het vernemen van de ramp met vlucht MH17 met verschillende functionarissen contact is opgenomen door de NCTV, die duidelijk maakt dat er een ICCb zou gaan plaatsvinden. Hierop is de persoon in kwestie naar het Ministerie van Veiligheid en Justitie gegaan. Bij aankomst komen er gaandeweg allerlei vertegenwoordigers van andere departementen binnen. Snel daarna vindt de eerste ICCb-vergadering plaats. In deze vergadering probeert men vooral een eerste beeld te krijgen van de situatie en probeert men te bepalen wat eerste acties zijn. Er wordt besloten dat het van belang is dat er vanuit de regering duiding komt over de ramp. Ook probeert men tijdens deze eerste ICCb-vergadering "lijn in het geheel te brengen". Tegelijkertijd blijkt tijdens de vergadering dat het DCC van het Ministerie van Buitenlandse Zaken ook al druk bezig is met een eerste crisisrespons.

Omdat het vakantietijd is, wordt het tijdens deze eerste vergadering van de ICCb duidelijk dat de departementen hoofdzakelijk door plaatsvervangend Directeuren- of Secretarissen-Generaal worden vertegenwoordigd. Tijdens de eerste ICCb-vergadering wordt tevens duidelijk dat de MH17-crisis een crisis zou zijn met een zeer grote impact. Dezelfde sleutelinformant vertelt dat, naast het belang voor nabestaanden, de internationale politieke context een belangrijke rol heeft gespeeld bij de keuze op te schalen naar de nationale crisisstructuur.

De overleggen hebben in de eerste week na de ramp, zo vertelt de betrokken sleutelinformant, een gestructureerd karakter. Het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie heeft al direct een leidende rol op het gebied van externe communicatie. Een andere betrokken sleutelinformant licht toe dat de eerste ICCb-vergadering later in de avond overgaat in een MCCb-vergadering, louter omdat enkele ministers zich bij het ICCb aansluiten.

Activering Ministeriële Commissie Crisisbeheersing

Na 17.00 uur op 17 juli worden de verschillende bewindslieden op de hoogte gesteld van de ramp met vlucht MH17. De Frontoffice van het NCC monitort 24/7 de (sociale) media. Om 17.18 uur komt op het NCC via het "early warning systeem" het eerste bericht binnen dat de sociale media melding maken dat een vliegtuig, vertrokken uit Amsterdam, is neergestort—met mogelijk veel Nederlandse passagiers aan boord. Rond 17.45 uur informeert het NCC de NCTV, die op zijn beurt de Minister van Veiligheid en Justitie informeert. De minister is op dat moment onderweg naar huis en besluit meteen terug te keren naar het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Op het ministerie is men bij het NCC al druk bezig zich een beeld te vormen van de situatie. Daarnaast probeert men de passagierslijst van het vliegtuig te achterhalen. De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie is in deze eerste fase ook aanwezig op het ministerie.

De Minister-President is op dat moment op vakantie in Duitsland. Op zijn ministerie, van Algemene Zaken, komt het eerste bericht van de ramp binnen via "het CAR" (de afdeling Communicatie Algemeen Regeringsbeleid). Dit bericht is afkomstig van openbare bronnen en is gebaseerd op een bericht van een Russisch persbureau. Een van de sleutelinformanten vertelt dat een raadsadviseur van de Minister-President, nadat hij het nieuws van de ramp heeft vernomen via de autoradio, direct besluit de Minister-President te informeren en binnen het Ministerie van Algemene Zaken een informatiestroom op gang te brengen. Hiervoor zoekt de betreffende functionaris contact met de Rijkvoorlichtingsdienst voor een mediabeeld. Ook is per telefoon contact gezocht met het NCC, dat na ongeveer twee uur een eerste rapportage beschikbaar heeft. Meteen zijn er plannen gemaakt om de Minister-President terug te halen naar Nederland. Daartoe is het regeringsvliegtuig ("de KBX") naar München gevlogen met de Directeur-Generaal van de Rijksvoorlichtingsdienst aan boord. De afstemming binnen het Ministerie van Algemene Zaken verloopt informeel. Vervolgens heeft het ministerie op het niveau van Directeur-Generaal contact gezocht met het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Bij aankomst op Schiphol heeft de Minister-President een eerste persconferentie gegeven. Men vond het, aldus een nauw betrokken sleutelinformant, op dat moment niet verstandig dat de Minister-President meteen naar de aanwezige nabestaanden op Schiphol was gegaan.

Verschillende betrokken personen stellen dat het, direct nadat men van de ramp heeft vernomen, duidelijk is dat een MCCb gevormd moet worden. Op het moment dat de Minister-President terug is in Nederland is eerste een "informerend MCCb" gehouden. Dit MCCb is in eerste instantie bedoeld om informeel af te stemmen tussen de Minister-President, de Minister van Veiligheid en Justitie en de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, die daarbij geïnformeerd worden door respectievelijk de raadsadviseur buitenland van de Minister-President en de NCTV.

Een van de nauw betrokken sleutelinformanten op het Ministerie van Algemene Zaken vertelt dat er snel na de ramp allerlei telefoontjes en mailtjes binnenkomen vanuit andere landen en van regeringsleiders; enerzijds om te inventariseren wat er is gebeurd en anderzijds om condoleances over te brengen. De omvang van de Australische betrokkenheid wordt snel duidelijk. Hierop is contact gezocht met de Australische National Security Advisor. Ook is snel contact geweest tussen de Minister-President en President Poetin van Rusland en President Porosjenko van Oekraïne. Daarnaast heeft, reeds op de eerste dag van de crisis, de Minister-President contact gehad met onder andere President Hollande van Frankrijk, Minister-President Razak van Maleisië, Minister-President Netanyahu van Israël, Bondskanselier Merkel van Duitsland, en toenmalig Minister-President Tusk van Polen. In gesprekken met de Russische President Poetin hoopt men op antwoorden vanuit diens zijde over de toegang tot het rampgebied.

Een van de betrokken functionarissen vertelt dat de Minister-President vanaf het begin van zijn aanwezigheid bij de crisis de leiding heeft genomen en dat dit op een natuurlijke wijze is verlopen. Deze sleutelinformant stelt dat de Minister-President eenvoudigweg in de leidende rol is gaan zitten. Ook de Minister van Veiligheid en Justitie zou, volgens een nauw betrokken sleutelinformant, direct hebben aangegeven dat het bij deze crisis verstandig zou zijn wanneer de Minister-President de leiding op zich zou nemen. Deze persoon geeft aan dat het in verband met de nauwe contacten met buitenlandse regeringsleiders vanzelfsprekend en belangrijk was (“Chefsache”) dat de Minister-President het voorzitterschap van de MCCb voor zijn rekening nam.

Activering Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie

Binnen de NCTV verneemt rond 17.00 uur op 17 juli ook de communicatieafdeling van de ramp met vlucht MH17. Een hierbij betrokken sleutelinformant stelt dat er geen formeel moment van activering van het NKC is geweest. Vanaf het moment dat de informatie omtrent het lot van vlucht MH17 binnendruppelt, vormt zich langzaamaan het kernteam en worden er acties ondernomen. Voorbeelden van die acties zijn het initiëren van een omgevingsanalyse en het leggen van contacten met betrokken departementen en overige organisaties. Dit is volgens dezelfde informant te typeren als een organisch bottom-up proces.

Het NKC heeft de beschikking over een eigen ruimte in het Nationaal Crisiscentrum; dezelfde locatie waar ook alle ICCb- en MCCb-vergaderingen plaatsvinden. Bij het NKC zijn vertegenwoordigers aanwezig van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, van Algemene Zaken, van Defensie, van Veiligheid en Justitie en van de Nationale Politie (het LTFO). De samenstelling wisselt gedurende de crisis al naar gelang er van partijen aanwezigheid benodigd is. Ook vindt er, volgens een nauw betrokken sleutelinformant, gedurende de crisis afstemming plaats met partners zoals de Onderzoeksraad voor Veiligheid, het Openbaar Ministerie, Slachtofferhulp Nederland en Malaysia Airlines.

Eenduidigheid in de woordvoering wordt tussen de leden van het NKC gaandeweg bereikt. Dit wordt in de hand gewerkt doordat betrokken partijen geregeld bij elkaar komen en zich fysiek in dezelfde ruimte bevinden waardoor er veel plenair gedeeld kan worden. Het NKC krijgt meteen een coördinerende rol in de externe communicatie over de ramp, omdat daar vanuit de ICCb en de MCCb

op aangestuurd wordt. De persafdelingen van de departementen krijgen de instructie om alle informatieverzoeken via het NKC te laten verlopen.

Volgens een nauw betrokken sleutelinformant is de samenwerking tussen het NKC en de ICCb tweeledig. Aan de ene kant krijgt het NKC opdrachten en verzoeken die uitgevoerd moeten worden. Aan de andere kant worden er vanuit het NKC in de ICCb diverse issues en dilemma's geadresseerd die in de media, de woordvoering of in publieksvragen zijn gesignaleerd. Ook adviseert het NKC de ICCb iedere vergadering over de te volgen strategie en aanpak. Van een uitgeschreven communicatieplan of strategie is geen sprake. Er ontstaat gaandeweg wel een gedeeld beeld van de belangrijkste kaders, uitgangspunten en boodschappen. Dit gedeelde beeld wordt via de verschillende kanalen gecommuniceerd, bijvoorbeeld via de persconferenties van de Minister-President. In een van zijn eerste speeches formuleert de Minister-President bijvoorbeeld de drie kritieke pijlers van de nationale crisisbeheersingsorganisatie. Dit waren: (1) repatriëring van slachtoffers, (2) onderzoek naar de toedracht, en (3) berechten van daders.

De omgevingsanalyse (die een antwoord biedt op de vraag: "wat leeft er in de samenleving") wordt opgesteld door omgevingsanalisten van het Bovenregionaal Team Crisiscommunicatie en door analisten van het Crisis Communicatie Team (CCT) van de politie. Een sleutelinformant die hierbij betrokken was, benadrukt dat de omgevingsanalyse niet hetzelfde is als de zogenaamde "Situatieschets en Duiding", die door de NCTV zelf werd opgesteld ten aanzien van de laatste ontwikkelingen omtrent de crash met vlucht MH17.

Door het opstellen van de omgevingsanalyses en door het gegeven dat het NKC fungeert als een belangrijke ingang voor de samenleving (middels de reacties van burgers per e-mail) krijgt het NKC soms te maken met verzoeken die niet direct tot zijn taken behoren. Het is soms lastig om te bepalen welke taken wel en welke niet door het NKC uitgevoerd dienen te worden. De pers- en publiekcoördinator van het NKC heeft een belangrijke rol in het schiften en selecteren van deze taken, evenals de directeuren Voorlichting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie en van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Beiden nemen op hun beurt deel aan de ICCb- en MCCb-vergaderingen en kunnen daar zaken onder de aandacht brengen.

3.2.3 De eerste ICCb- en MCCb-vergaderingen

Zodra duidelijk is geworden dat het neergestorte vliegtuig van Malaysia Airlines uit Amsterdam is vertrokken met naar alle waarschijnlijkheid een groot aantal Nederlanders aan boord, wordt een ICCb uitgeroepen voor 19.30 uur. In de ICCb komen op uitnodiging van de NCTV vertegenwoordigers samen van alle departementen die op dat moment relevant lijken voor een grote ramp met een verkeersvliegtuig. Het betreft enkele hoge ambtenaren van Veiligheid en Justitie, Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken en medewerkers van de NCTV. Daaronder zijn ook mensen van het NKC. Omdat het vakantie is, zijn er meerdere plaatsvervangers van de Directeuren-Generaal, Secretarissen-Generaal (of hun vervangers) aanwezig, die bijeenkomen in de speciaal toegeruste ICCb-vergaderzaal in het NCC op het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Het crisiscentrum is standaard zodanig ingericht dat de besprekingen in de zaal gevolgd kunnen worden in een ruimte ernaast, via een scherm. Veel vertegenwoordigers in de ICCb nemen een of meer ondersteunende ambtenaren mee, die hen kunnen voorzien van informatie (via smartphone) en andersom en die, wanneer nodig, direct aan de slag kunnen. Ook elders in het NCC kunnen functionarissen, via een speciaal kanaal op hun computer, kennis nemen van hetgeen wordt besproken in de ICCb-vergadering. Op deze manier kan heel snel worden geschakeld tijdens en na de beleidsvoorbereidende besprekingen in de ICCb.

De vergaderingen worden op een specifieke manier gestructureerd. Tijdens de vergaderingen worden de belangrijkste aspecten van de discussie—zonder verwijzing naar individuele personen—door de speciaal hiervoor getrainde secretaris meteen in bullet-points in een Powerpointpresentatie opgenomen en weergegeven. De dia's fungeren tevens als verslaglegging van de ICCb- en MCCb-vergaderingen, waarvan (ook later) geen verdere uitwerking plaatsvindt. Door deze opzet kunnen deelnemers aan het overleg vrijuit spreken. Ook eerdere opmerkingen kunnen zij terugnemen zonder dat deze expliciet worden genotuleerd. De idee is dat dit een vrije gedachtewisseling bevordert tussen de deelnemers gedurende vergaderingen van de ICCb en MCCb. De vergaderingen van de ICCb worden, zoals dat standaard het geval is, voorgezeten door de NCTV.

Een deel van de input voor de vergaderingen van de ICCb wordt gevormd door de SenD, die wordt opgeleverd door de NCTV. De situatieschets is gebaseerd op openbare bronnen. Alle verslagen die op dat moment in de media zijn verschenen, worden compact samengevat in deze schets. De SenD's interpreteren de situatieschets in het licht van de crisis.

De structuur in de ICCb-vergaderingen is meestal zodanig ingericht dat deze begint met een situatiebeschrijving, gevolgd door een omgevingsanalyse (het beeld van pers en publiek), gevolgd door een bespreking van deelonderwerpen, waarna besluiten worden genomen. Na een tweede ICCb-vergadering om 21.00 uur, vindt om 23.00 uur de eerste MCCb-vergadering plaats. De volgende dag vinden wederom ICCb-bijeenkomsten plaats om 8.30 uur en 14.00 uur, direct gevolgd door een MCCb-bijeenkomst om 15.00 uur. De MCCb-vergaderingen zijn grotendeels ook mee te luisteren op het NCC, al wordt het systeem uitgezet op momenten dat er informatie wordt besproken die beperkt gedeeld mag worden. De eerste vergadering van de MCCb wordt direct voorgezeten door de Minister-President. Hij zal deze rol blijven vervullen gedurende de crisisperiode. Ook is er een afvaardiging van het NKC aanwezig bij de vergaderingen van de MCCb. Hieronder geven wij een kort overzicht van de ICCb- en MCCb-vergaderingen gedurende de eerste twee dagen.[10]

[10] Deze beschrijvingen zijn gebaseerd op de interviews met sleutelinformanten die participeerden in de ICCb- en MCCb–vergaderingen, alsmede op de vergaderstukken van de ICCb en MCCb—waaronder zowel de openbare als de gerubriceerde gedeelten. In onze verslaglegging nemen wij strikte vertrouwelijkheid van deze stukken in acht. Wij geven derhalve geen informatie over persoonlijke beleidsopvattingen van individuele deelnemers; informatie die het belang van de betrekkingen van Nederland met andere staten kan schaden; en informatie die ingaat tegen de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van natuurlijke personen, of informatie die natuurlijke en rechtspersonen onevenredig benadeelt. Deze overwegingen vloeien voort uit het contract tussen het WODC als opdrachtgever van deze evaluatie en de Universiteit Twente als opdrachtnemer, de vertrouwensverklaring die de onderzoekers hebben getekend ten behoeve van het onderzoek en de nadere afspraken ten behoeve van het informatieprotocol. Zie ook hoofdstuk 1.

Eerste ICCb van donderdag 17 juli 2014, om 19.30 uur[11]

Deze bijeenkomst is wisselend aangemerkt als "*de facto* de eerste informele ICCb" of het "eerste crisisoverleg". Input voor de eerste vergadering van de ICCb vormt een eerste SenD. Na een korte toelichting door de NCTV bespreken de verschillende vertegenwoordigers van de departementen hun visie op de ramp en geven, daar waar beschikbaar, aanvullende informatie. De feiten die in de diverse media de ronde doen, worden kort besproken en geduid: een Boeing 777 van Malaysia Airlines met vluchtnummer MH17/MAS17/KL413 is neergestort in de buurt van de Oekraïense stad Donetsk, niet ver van de Russische grens, in een regio waarin pro-Russische rebellen actief zijn. Aan de orde komen de, niet-bevestigde, mediaberichten dat het vliegtuig zou zijn neergeschoten. Reacties van Rusland en van Oekraïne worden besproken. Daarbij wordt de verklaring van Oekraïne genoemd dat pro-Russische rebellen met een "Buk air missile" verantwoordelijk zijn voor de daad. Een van de leiders van de separatisten heeft op sociale media laten weten dat de separatisten opnieuw een vrachtvliegtuig hebben neergehaald. Daarna komen zorgen aan de orde over het aantal passagiers aan boord van vlucht MH17. Er wordt aangegeven dat het vliegtuig 280 passagiers aan boord had, waaronder "diverse Nederlanders", en 15 bemanningsleden.

De ICCb bespreekt de SenD teneinde de informatie verder te structureren en te analyseren. De impact op de Nederlandse samenleving is naar verwachting groot. In de eerste aanpak van de crisis moet de aandacht zich richten op de emoties onder de Nederlandse bevolking, passagierslijsten, onderzoek naar de oorzaak van de crash, de hulpverlening en het bergen van slachtoffers. Ook wordt er gesproken over de veiligheid van de vliegroute en de luchtveiligheid van het gebied. Daarna wordt de specifieke context van de ramp besproken. Er wordt geanticipeerd op het communiceren van verschillende beelden door de conflicterende partijen van de oorzaken en achtergronden—waaronder wellicht complotten. Naar verwachting zal de internationale druk op de separatisten en op Rusland toenemen na deze ramp. De ICCb uit de zorg dat het repatriëren van de slachtoffers door de moeilijke situatie erg lang kan duren, waardoor er bij nabestaanden lang onzekerheid zal bestaan. Op het gebied van communicatie adviseert de ICCb dat de Minister van Veiligheid en Justitie snel een gerichte verklaring doet uitgaan. Ook wordt besproken dat er snel een telefoonnummer beschikbaar moet komen in verband met publieksinformatie, onder andere via Schiphol. Er wordt een vervolgvergadering gepland voor later op die avond. Het achterhalen van het aantal Nederlanders aan boord moet via Consulaire Zaken en Visumbeleid van het Ministerie van Buitenlandse Zaken gaan lopen. De vergadering duurt tot ongeveer 20.30 uur; het tijdstip dat de Minister van Veiligheid en Justitie zijn eerste persverklaring geeft.

Tweede ICCb van donderdag 17 juli 2014, om 21.00 uur[12]

Een half uur later komt de ICCb weer bijeen. Input voor de vergadering is een aangepaste SenD, die tot een kwartier voor de vergadering is geactualiseerd. Veel informatie blijft identiek, zodat een aantal belangrijke aspecten nogmaals wordt benadrukt, waaronder: (a) de grote impact op de samenleving, (b) de zorg dat het een lang proces gaat worden, (c) anticipatie op complottheorieën en propaganda, (d) de verwachting dat de internationale druk zal toenemen op de separatisten en de Russen die hen steunen. In de bespreking komt naar voren dat het belangrijk is om prioriteiten te

[11] Gebaseerd op SenD en verslag behorende bij de ICCb-vergadering van 17 juli 2014, 19.30 uur.

[12] Gebaseerd op SenD en verslag behorende bij de ICCb-vergadering van 17 juli 2014, 21.00 uur.

benoemen en alternatieve scenario's, waar mogelijk, uit te sluiten. Onder die prioriteiten worden aangemerkt: de passagierslijsten, helderheid over de oorzaak en de verantwoordelijken, de hulpverlening, het borgen van opsporing in het rampgebied en de veiligheid van de vliegroute. Men houdt rekening met allerlei alternatieve scenario's, die deels al in de media naar voren komen. Genoemd worden: het neerschieten van het vliegtuig door een BUK-raket, een terroristische aanslag, het falen van het vliegtuig, een zelfmoordactie van de piloot en ten slotte een relatie met het verdwijnen van vlucht MH370 eerder in het jaar. Er wordt formeel een traject nazorg opgestart, waarbij het opstellen van een draaiboek voor nazorg wordt afgesproken. Er wordt besloten tot het activeren van een werkgroep Nazorg. Dat laatste wordt opgepakt door de Ministeries van Buitenlandse Zaken en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en door het NCC. Ook wordt gesproken over het instellen van een vlaginstructie (halfstok op 18 juli), die uitgaat vanuit het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de Rijksvoorlichtingsdienst (Ministerie van Algemene Zaken). Daarnaast wordt de Secretaris-Generaal van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu gevraagd om, samen met de NCTV, de Onderzoeksraad voor Veiligheid te polsen over een onderzoek naar de oorzaken van de crash. Ten slotte wordt er gesproken over een eenduidige communicatie met de pers. De departementale afdelingen Voorlichting zullen hierna steeds naar het NKC verwijzen, dat onder leiding staat van de directeur Voorlichting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

MCCb van donderdag 17 juli 2014, om 23.00 uur[13]

Omstreeks dit tijdstip verzamelen de bijeengeroepen ministers zich in het NCC, op uitnodiging van de functionaris NCTV, die als secretaris van de vergadering fungeert. Van de ministers zijn de Minister-President en de Minister van Veiligheid en Justitie aanwezig, de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, alsmede vertegenwoordigers van het NKC en de Directeur-Generaal Politieke Zaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken die optreedt als vervanger voor de Minister van Buitenlandse Zaken. De Minister-President neemt het voorzitterschap op zich; de functie die hij de verdere MCCb-vergaderingen zal blijven vervullen. Aan de hand van bullet-points bespreekt men de omgevingsanalyse en de SenD. De secretaris (functionaris NCTV) geeft een korte briefing van hetgeen besproken is in de eerste twee ICCb's aan de hand van het Powerpoint-verslag, ter voorbereiding van de besluitvorming van de ministers. De passagierslijsten moeten worden geverifieerd via de Gemeentelijke Basisadministratie en het nationale telefoonnummer van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor verwanteninformatie (070 348 77 70) wordt genoemd. Er wordt besloten een nabestaandenbijeenkomst te organiseren.

Eerste ICCb van vrijdag 18 juli 2014, om 08.30 uur[14]

De volgende morgen vindt een nieuwe vergadering van de ICCb plaats. Sinds de vorige avond is het NKC actief. De SenD en omgevingsanalyse van het NKC laten onder andere zien dat er op sociale media grote aandacht voor de crash is en dat er sprake is van groeiende internationale spanningen. De ICCb geeft het uitzoeken van de namen van Nederlandse slachtoffers als prioriteit aan. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken gaat met Malaysia Airlines overleggen over een eerste contact met nabestaanden. Daarnaast zullen beschikbare gegevens in de passagierslijsten geverifieerd worden door middel van de Gemeentelijke Basisadministratie. Tijdens de eerstvolgende ICCb zal

[13] Gebaseerd op agenda en verslag behorende bij de MCCb-vergadering van 17 juli 2014, 23.00 uur.

[14] Gebaseerd op verslag behorende bij de ICCb-vergadering van 18 juli 2014, 08.30 uur.

worden besloten of mensen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid en het LTFO daadwerkelijk naar Oekraïne zullen vliegen, waarbij de NCTV, AIVD en Defensie tezamen veiligheidsaspecten uitzoeken. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken werkt scenario's uit over de internationale politieke verhoudingen. Het plan is om later op de dag een gezamenlijke persconferentie te houden door de Ministers van Veiligheid en Justitie en van Buitenlandse Zaken. Tot slot wordt er nagedacht over de invulling van een bijeenkomst voor nabestaanden, waarover de Ministeries van Veiligheid en Justitie en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport een besluit zullen nemen.

Tweede ICCb van vrijdag 18 juli 2014, om 14.00 uur[15]

Op de tweede bijeenkomst van de ICCb van die vrijdag, wordt aangegeven dat die middag om 16.00 een persconferentie zal plaatsvinden door de Minister-President, de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Veiligheid en Justitie. De persconferentie zal ingaan op de internationale implicaties van de crash en het proces van informatievoorziening naar nabestaanden. Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Stichting Arq nemen de nabestaandeninformatie op zich. De ICCb besluit dat het NCC de gemeenten inlicht over de slachtoffers in hun gemeenschap, waarbij de politie nabestaanden zal informeren. Tijdens deze vergadering wordt besloten dat aan het einde van de middag teams van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, de Onderzoeksraad voor Veiligheid en het LTFO naar Kiev zullen vliegen, waarvoor het LTFO inmiddels een formele opdracht heeft gekregen. Op dat moment is het aantal van 189 slachtoffers bekend. De inhoud van hetgeen in de VN-Veiligheidsraad wordt gecommuniceerd, wordt doorgesproken. De Minister-President belt met Rusland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Condoleanceregisters zijn inmiddels beschikbaar op Schiphol, op ambassades en ministeries in Den Haag en ook digitaal. Mede op advies van het team Nazorg, eerder geactiveerd door de ICCb, wordt besloten om op maandag 21 juli om 14.00 uur een besloten nabestaandenbijeenkomst te organiseren. In de ICCb wordt besloten dat er een projectteam komt dat deze bijeenkomst zal organiseren. Tot slot wordt besproken dat het Openbaar Ministerie onderzoek zal gaan doen met als doel opsporing en vervolging van mogelijke daders.

MCCb van vrijdag 18 juli 2014, om 15.00[16]

Vrijdagmiddag 18 juli vindt een tweede vergadering van de MCCb plaats. De besluiten van de voorafgaande ICCb worden overgenomen door de MCCb. Wat betreft het onderzoek van de Onderzoeksraad voor Veiligheid wordt gemeld dat Oekraïne daaraan meewerkt. Er wordt aangegeven dat de regering formeel geen opdracht kan geven aan de Onderzoeksraad en dat er op dat moment geen internationaal team van onderzoekers is. Ten aanzien van de nabestaandenbijeenkomst besluit de MCCb welke bewindslieden aanwezig zullen zijn, op welke locatie de bijeenkomst zal plaatsvinden (Nieuwegein) en dat de Minister-President het woord zal voeren. Ten aanzien van de internationale politieke dynamiek wordt afgesproken dat er geen voorbarige conclusies getrokken moeten worden richting pers of in de VN-verklaring. De persconferentie na deze vergadering zal plaatsvinden na het gesprek van de Minister-President met Poetin. De Minister-President en de Minister van Buitenlandse Zaken zullen de *lead* nemen. Een half uur na dit persmoment zal het bericht over de nabestaandenbijeenkomst worden gecommuniceerd. Tot slot wordt besloten om in een later stadium, op een nader te bepalen moment, een nationale

---

[15] Gebaseerd op verslag behorende bij de ICCb-vergadering van 18 juli 2014, 14.00 uur.

[16] Gebaseerd op verslag behorende bij de MCCb-vergadering van 18 juli 2014, 15.00 uur.

herdenking te organiseren. Er wordt afgesproken dat de volgende MCCb-bijeenkomst ofwel op zaterdag ofwel op zondag zal plaatsvinden.

3.3 CRISISRESPONS NAAR NABESTAANDEN

De vierde hoofdactiviteit van de nationale crisisbeheersingsorganisatie in de crisis rond de crash van vlucht MH7 hebben wij in hoofdstuk 1 beschreven als de crisisrespons en de nazorg naar nabestaanden van de slachtoffers. Een chronologisch overzicht van deze hoofdactiviteit voor de periode van dit hoofdstuk wordt gepresenteerd in Tabel 3.3.

Tabel 3.3: Tijdlijn onmiddellijke crisisrespons op Schiphol

17 juli 2014	16.35	Malaysia Airlines Kuala Lumpur verliest contact met vlucht MH17
	16.40	Malaysia Airlines Station Amsterdam geïnformeerd over incident
	17.45	Senior vicepresident Malaysia Airlines arriveert op Schiphol
	18.00	Eerste bijeenkomst Commissie van Overleg[17] Schiphol
		GRIP-2 opschaling veiligheidsregio Kennemerland
	18.35	Eerste media statement van Malaysia Airlines
	19.00	Panoramaterras geopend voor nabestaanden
	19.10	Malaysia Airlines overhandigt passagierslijst aan KMar
		KMar verzoekt om informatie over nationaliteiten
		CvO bespreekt aandeel Nederlandse passagiers: 60 – 65 procent
	19.40	NCC verzoekt Malaysia Airlines om passagierslijst
	20.15	Malaysia Airlines stuurt namenlijst naar NCC; geen nationaliteiten
		Verwantennummer Malaysia Airlines actief
	20.30	Malaysia Airlines stuurt update passagierslijst
	20.35	NCC verzoekt Malaysia Airlines om informatie over nationaliteiten
	21.20	Nationaal crisisnummer operationeel
	21.25	Steigenberger hotel gereed voor nabestaanden; 120 kamers
	22.20	Korte verklaring Minister-President bij aankomst op Schiphol
	22.45	Persconferentie Schiphol, Malaysia Airlines, ambassadeur Maleisië
	23.00	Passagierslijst strikt vertrouwelijk gedeeld met OT[18] Veiligheidsregio Kennemerland
18 juli 2014	01.40	NCC ontvangt bijgewerkte passagierslijst van Malaysia Airlines
	02.00	Nabestaanden in Steigenberger hotel geïnformeerd over passagierslijst
	08.50	NCC ontvangt bijgewerkte passagierslijst van Malaysia Airlines
	10.00	Persconferentie Malaysia Airlines in Kuala Lumpur
	10.30	Malaysia Airlines stuurt update passagierslijst naar NCC
		NCTV bezoekt Schiphol
	14.15	Persconferentie Malaysia Airlines Schiphol: 189 Nederlandse slachtoffers
	17.15	Website Geenstijl publiceert passagierslijst van 17-07-2014, 19.40 uur

[17] De Commissie van Overleg (CvO) op Schiphol is een gremium waarin crisissleutelfunctionarissen bijeenkomen.

[18] OT staat voor Operationeel Team. Dit is een gremium van de veiligheidsregio (in dit geval Kennemerland).

3.3.1 Beschikbaar komen van de passagierslijst

Het Operations Control Center (OCC) van Malaysia Airlines in Kuala Lumpur monitort real-time alle vluchten van de maatschappij. Het OCC verliest op 17 juli om 16.35 uur radarcontact met de vlucht. Daarop vinden enkele verificaties plaats of er geen sprake is van een foutieve alarmering. Het kantoor van Malaysia Airlines op Schiphol wordt vervolgens, rond 16.45 uur, op de hoogte gesteld van een "incident" met vlucht MH17. De Station Manager licht de senior vicepresident voor UK en Europa van Malaysia Airlines in Nederland in. Medewerkers beginnen rond 17.00 uur met het kopiëren van de passagierslijst. De emoties zijn groot en persoonlijk. Niet alleen is er weer een toestel van Malaysia Airlines vermist, maar er is ook een medewerker van Malaysia Airlines uit Schiphol aan boord van het toestel.

Terwijl de senior vicepresident van Malaysia Airlines rond 17.45 uur arriveert op Schiphol en activiteiten op het kantoor ontplooit, vertrekt de area manager van Malaysia Airlines Nederland naar de Commissie van Overleg (CvO) van Schiphol. In de CvO hebben zitting vertegenwoordigers van de luchthaven Schiphol, Malaysia Airlines en de Koninklijk Marechaussee. Om 17.30 uur is deze bijeengeroepen voor een bijeenkomst om 18.00 uur.[19] Deze commissie wordt ingesteld na incidenten of ongelukken om zowel bestuurlijk als operationeel crisisactiviteiten op Schiphol te coördineren. De CvO maakt onderdeel uit van de specifieke afspraken tussen Schiphol, veiligheidsregio Kennemerland en gemeente Haarlemmermeer voor wanneer zich een ernstige situatie voordoet waarbij Schiphol is betrokken. De CvO wordt na het bekend worden van het ongeluk opgestart, rond 18.00 uur. Rond 18.00 uur worden ook de passagierslijsten besproken tussen Malaysia Airlines en de Koninklijke Marechaussee. Op dat moment is het een lijst zonder opgave van nationaliteiten. Binnen de veiligheidsregio Kennemerland wordt ongeveer gelijktijdig opgeschaald naar GRIP-2. In het kader van die opschaling wordt om 18.10 uur een Operationeel Team (OT) ingesteld, dat bijeenkomt in de Koningin Máximakazerne van de Koninklijke Marechaussee op Schiphol om activiteiten te ontplooien die noodzakelijk zijn voor communicatie en voorlichting. De pers stroomt inmiddels in groten getale toe en er is een onmiddellijke noodzaak om nabestaanden op te vangen. Daarnaast wordt om 18.45 uur de officier van dienst van de GHOR toegevoegd in verband met het aanbieden van nazorg op de luchthaven. De passagierslijst wordt rond 23.00 uur gedeeld met het OT. Rond 19.00 uur wordt het binnen het overleg van het OT en van het CvO duidelijk dat er zeer veel Nederlanders aan boord waren; de schatting was toen 60 tot 65 procent van de passagiers.[20] Dat blijkt achteraf een accurate inschatting te zijn.

Tegelijkertijd met de activiteiten rond Schiphol vinden ook op het Ministerie van Buitenlandse Zaken activiteiten plaats om de passagierslijst te achterhalen. Zo wordt bijna direct nadat er van de ramp vernomen is door de directie Consulaire Zaken en Visumbeleid contact opgenomen met de Nederlandse ambassadeur in Maleisië. Deze is vervolgens afgereisd naar het vliegveld van Kuala Lumpur om passagiersgegevens te achterhalen.

---

[19] Logboek Malaysia Airlines, vertrouwelijk ingezien dooronderzoekers, en informatie uit interviews.

[20] Logboek Malaysia Airlines, vertrouwelijk ingezien door onderzoekers.

Regelgeving van de International Civic Aviation Organization (ICAO) stelt dat luchtvaartmaatschappijen binnen twee uur na een ongeval met een vliegtuig de passagierslijsten aan de bevoegde autoriteiten moeten overdragen. Dit zijn lijsten die gevalideerd moeten zijn op grond van de op dat moment best beschikbare informatie. In de best beschikbare informatie waarover Malaysia Airlines op dat moment beschikt, staan de namen en toegewezen stoelnummers van alle passagiers. In de lijst ontbreken evenwel de gegevens over de nationaliteit van 49 passagiers. De reden daarvoor is dat bij het "swipen" van de paspoorten door Malaysia Airlines in Nederland alleen de nationaliteitsgegevens worden geregistreerd van passagiers met specifieke landen van bestemming. Dit zijn landen zoals Australië, die "Advance Passenger Information" vereisen.[21] Van de passagiers hebben 49 niet een dergelijk land van bestemming, waardoor hun nationaliteit niet is geregistreerd.

Op het NCC is er ondertussen geen inzicht in de passagierslijst van vlucht MH17. Daarmee is voor de nationale crisisorganisatie niet alleen onduidelijk hoeveel passagiers zich aan boord van vlucht MH17 bevonden, maar ook wat de samenstelling van nationaliteiten van passagiers was. Om 19.40 uur doet de nationale crisisorganisatie het verzoek uit naar Malaysia Airlines om de passagierslijst te sturen. Om 20.15 uur stuurt Malaysia Airlines per e-mail een lijst met namen naar de nationale crisisorganisatie.[22] Binnen de crisisorganisatie wordt deze lijst met namen verder doorgezet naar functionarissen van het NCC.[23] Binnen de crisisorganisatie constateert men dat de verstuurde lijst wel namen bevat, en daarmee het aantal inzittenden, maar dat op deze lijst gegevens ontbreken over hun nationaliteit. Informatie over de nationaliteit is belangrijk in verband met de vaststelling welke landen getroffen zijn. Daarnaast is dit ook belangrijke informatie voor de internationale media, die inmiddels in zeer groten getale naar Schiphol zijn afgereisd. Alle ogen zijn gericht op Malaysia Airlines. Vanuit zijn bestuurlijke verantwoordelijkheid zijn de ogen van de Nederlandse media ook gericht op de Minister van Veiligheid en Justitie. Deze moet ook een uitspraak doen over de omvang van de ramp. Behalve het totaal aantal personen op de passagierslijst heeft de minister evenwel voorlopig niets dat aan de media kan worden gecommuniceerd.

Op het NCC heeft men de namen op de passagierslijst bestudeerd. Onder hen is een zeer groot aantal personen met een Nederlandse naam. De naam zegt natuurlijk wel iets, maar niet alles over de nationaliteit van een persoon. Zeker op een internationale vlucht naar Azië is de kans groot dat zich Nederlandse staatsburgers met bijvoorbeeld een Maleisische of Filipijnse naam bevinden. Ook kunnen passagiers een dubbele nationaliteit hebben. Daarnaast is op dat moment nog niet duidelijk of de namen op de gestuurde namenlijst ook corresponderen met de mensen aan boord (zo is er een inchecklijst en een boardinglijst). Vlucht MH17 was overboekt, waardoor op het laatste moment passagiers naar een andere vlucht zijn omgeboekt. Soms zijn passagiers wel ingecheckt, maar

[21] De internationale luchtvaartorganisatie IATA heeft in een standaard vastgelegd dat API-gegevens zijn: type reisdocument, nummer van het reisdocument, volledige naam, geboortedatum, nationaliteit en land waar het reisdocument is afgegeven. IATA heeft hiervoor een toolkit ontwikkeld, zie: http://www.iata.org/publications/pages/api-pnr-toolkit.aspx (geraadpleegd op 20 november 2015).

[22] Logboek Malaysia Airlines, vertrouwelijk ingezien door onderzoekers.

[23] Logboek NCC, vertrouwelijk ingezien door de onderzoekers.

verschijnen zij niet aan de gate om in te stappen. Soms gebeurt het dat bij een gemiste aansluiting passagiers op het laatste moment op een nieuwe vlucht worden geboekt.

Op grond van de op het NCC beschikbare informatie over de namen van passagiers wordt besloten dat de Minister van Veiligheid en Justitie, in de verklaring rond 20.15 uur, vertelt dat er "slachtoffers [zijn] te betreuren uit vele landen; er zijn daarbij ook veel Nederlanders".[24]

Om 20.30 uur stuurt Malaysia Airlines een update van de lijst met namen. Om 20.35 uur ontvangt Malaysia Airlines het verzoek van het NCC om het toesturen van gegevens over nationaliteiten.[25] Malaysia Airlines in Kuala Lumpur ging door met het vaststellen van de nationaliteit van iedere passagier op de passagierslijst. Daarbij wordt heen en weer geschakeld tussen het hoofdkantoor en het kantoor in Amsterdam. Volgens de logboeken van Malaysia Airlines[26] ontbreken op de avond van 17 juli om 21.15 uur nog gegevens over de nationaliteit van 47 passagiers. Vervolgens gaat vanuit Kuala Lumpur een verzoek uit naar de Nederlandse overheid om assistentie bij het traceren van de nationaliteit van die 47 passagiers.[27] Dit aantal van 47 passagiers waarvan de nationaliteit ontbreekt, heeft Malaysia Airlines op de eerste persconferentie op Schiphol, rond 22.45 uur, bekendgemaakt.[28] Aan het einde van de avond om 23.00 uur neemt het NCC contact op met de veiligheidsregio Kennemerland met de vraag of de passagierslijst kan worden gedeeld. Die nacht en de volgende ochtend wordt door Malaysia Airlines verder gewerkt aan het vaststellen van de ontbrekende nationaliteiten op de passagierslijst.[29] Om 01.40 uur op 18 juli ontvangt het NCC een bijgewerkte passagierslijst, gevolgd door een nieuwe passagierslijst om 08.50 uur. Om 10.30 uur ontvangt het NCC een e-mail met een lijst waarin de Nederlandse passagiers deels zijn ingevuld. De ochtend na de crash, op 18 juli om 10.30 uur, komt de NCTV op bezoek op Schiphol. Malaysia Airlines wordt in een gesprek op de hoogte gesteld dat de nationale crisisorganisatie in Den Haag het proces verder overneemt.

Tabel 3.4 geeft een overzicht van de updates die Malaysia Airlines communiceert over de nationaliteiten van passagiers. In een overzicht dat Malaysia Airlines op 18 juli verstrekt op een persconferentie in Kuala Lumpur, rond 10.00 uur Nederlandse tijd, ontbreekt de verificatie van nog 20 personen, die later allen Nederlander blijken te zijn. In de loop van de dag worden de aantallen geleidelijk naar boven bijgesteld. Op de tweede persconferentie van Malaysia Airlines op Schiphol, om 14.15 uur, maakt de senior vicepresident voor UK en Europa van Malaysia Airlines bekend dat 189 Nederlanders bij vlucht MH17 zijn omgekomen. Om 17.15 uur publiceert de website Geenstijl

[24] Persverklaring op www.rijksoverheid.nl/documenten, 17-07-2014.

[25] Logboek Malaysia Airlines, vertrouwelijk ingezien door de onderzoekers.

[26] Vertrouwelijk ingezien door de onderzoekers.

[27] De onderzoekers hebben niet kunnen achterhalen aan wie dat verzoek is gericht.

[28] In vergelijking met de uiteindelijke, definitieve lijst is dan de nationaliteit niet bekend van 39 Nederlanders, 5 Maleisiërs, 1 Indonesiër, 4 Britten en 1 Nieuw-Zeelander. Dat is de nationaliteit van 50 passagiers. De drie kleine kinderen zijn in de definitieve lijst opgenomen, maar hun aanwezigheid aan boord is op het moment van de eerste persconferentie nog niet bekend.

[29] Het logboek van Malaysia Airlines geeft aan dat op 18 juli om 05.41 uur nog 26 nationaliteiten ontbreken, om 08.38 uur nog 20 nationaliteiten, om 10.00 nog vijf nationaliteiten en dat om 10.31 uur op vier personen na, alle nationaliteiten vanuit Malaysia Airlines zijn geverifieerd.

een PDF-document van de uitgeprinte passagierslijst die is aangemaakt op 17 juli om 19.38 uur. Deze is kennelijk uitgelekt en geplaatst op een Filipijnse nieuwssite. Op deze lijst ontbreekt informatie over de nationaliteiten.

Tabel 3.4: Genoemde aantallen inzittenden aan boord van vlucht MH17 waarvan de nationaliteit bekend was

	Persco MA Schiphol 17-07, 22.30	Persco MA Kuala Lumpur 18-07, 10.24	Persco MA Schiphol 18-07, 14.15	Statement MA Kuala Lumpur 19-07, 17.00	Definitief
Nederland	154	173	189	193	196
Maleisië [b]	38	44	44	43	42
Australië	27	27	27	27	27
Indonesië [e]	11	12	12	12	11
Verenigd Koninkrijk	6	9	9	10	10
België	5	4	4	4	4
Duitsland [a]	4	4	4	4	3
Filipijnen	3	3	3	3	3
Canada	1	1	1	1	1
Nieuw-Zeeland		1	1	1	1
Verenigde Staten [c]					
Zuid-Afrika[d]					
Totaal	249	278	294	298	298
Ontbrekend	49	20	4	0	0

Noot: Bron: diverse persberichten op http://www.malaysiaairlines.com/mh17. [a] Eén passagier met dubbele nationaliteit met Duitsland geteld als Nederlands; [b] Inclusief 15 bemanningsleden met Maleisische nationaliteit en één passagier met dubbele nationaliteit geteld als Nederlands; [c] Eén passagier met dubbele nationaliteit geteld als Nederlands; [d] Eén passagier met dubbele nationaliteit geteld als Brits. Eén passagier met dubbele nationaliteit geteld als Nederlands. In deze berekening is iedere passagier met een dubbele nationaliteit met Nederland geteld als Nederlands. Zie ook: https://nl.wikipedia.org/wiki/Malaysia_Airlines-vlucht_17.

Op zaterdagmiddag 19 juli maakt Malaysia Airlines de passagierslijst openbaar, inclusief de informatie over de nationaliteit van iedere passagier aan boord.

De nationale crisisbeheersingsorganisatie heeft de beleidskeuze gemaakt om de kans op fouten bij het verifiëren van de passagierslijst zoveel mogelijk te minimaliseren voordat de passagierslijst, in zijn geheel, openbaar wordt gemaakt. Hierdoor werd voorkomen dat de verkeerde personen geïnformeerd zouden worden over het verlies van iemand. Voor de naaste verwanten van een of meer slachtoffers van de crash zou het pijnlijk zijn geweest wanneer een verkeerd persoon zou worden ingelicht. Het zou ook pijnlijk zijn wanneer familie zou worden benaderd van personen die zich achteraf toch niet in het vliegtuig hadden bevonden. Zolang de passagierslijst niet was vrijgegeven (volledig geverifieerd) en nabestaanden geïnformeerd, kon er niet worden gecommuniceerd over de passagiers die zich aan boord van vlucht MH17 hadden bevonden. Men koos ervoor om uitsluitend de complete passagierslijst te communiceren en niet een gedeeltelijk gevalideerde passagierslijst. De overweging daarbij is dat het zwaar is voor nabestaanden wanneer hun dierbaren ontbreken op een nog niet geheel gevalideerde lijst van geverifieerde passagiers. Anderzijds is het dilemma dat veel nabestaanden dan in onzekerheid blijven vanwege een

ontbrekende verificatie van slachtoffers die zich aan boord van de vlucht zouden bevinden. Op de avond van 17 juli is in het Steigenberger hotel een nog niet geverifieerde passagierslijst ter inzage gegeven aan de daar verzamelde verwanten—teneinde hen niet nog langer in het ongewisse te laten. Daarbij is vermeld dat deze lijst nog niet was geverifieerd.

3.3.2 De nabestaandenlijst

De passagierslijst is de eerste belangrijke lijst waarmee na een ramp gewerkt wordt. Een tweede lijst koppelt de passagiers aan contactpersonen. De lijst van contactpersonen is bij vlucht MH17 de facto een nabestaandenlijst, omdat bij de ramp geen overlevenden zijn. De tweede lijst is noodzakelijk om de juiste naaste verwanten officieel te kunnen informeren dat hun dierbare zich aan boord van vlucht MH17 had bevonden. Informatie over mogelijke contactpersonen en mogelijke naaste verwanten komt via verschillende kanalen boven.

Een eerste kanaal zijn telefoonnummers waar nabestaanden zich kunnen melden. Malaysia Airlines opent op 17 juli op grond van het Emergence Response Program een telefoonnummer. Parallel wordt het Emergency Operations Centre van de luchtvaartmaatschappij in Kuala Lumpur operationeel. Het personeel van dit centrum hanteert een systeem voor het registreren van slachtoffers en nabestaanden. Daarnaast opent het Ministerie van Buitenlandse Zaken op 17 juli ’s avonds een telefoonnummer. De systemen die bij deze telefoonnummers worden gehanteerd, hebben tot doel om allerlei gegevens te registreren van mensen die zich melden met de vraag of zich een specifiek persoon aan boord bevond. De familieleden zelf bellen een noodnummer meestal om te weten te komen of hun dierbare zich aan boord van het toestel bevond. Het noodnummer is erop gericht om snel gegevens van informerende personen te kunnen registreren, zodat zij in een latere fase kunnen worden geïnformeerd. Immers, het uitgangspunt is dat naaste verwanten als eerste worden geïnformeerd over een persoon die zich op de passagierslijst bevindt. Op het moment van registratie bij een noodnummer kan niet meteen worden vastgesteld of iemand die informeert ook werkelijk een naaste verwante is.

Een tweede kanaal is het traceren van familieleden (contactpersonen) op basis van boekingen. Luchtvaartmaatschappijen moeten volgens internationale regelgeving passagiers de mogelijkheid bieden om contactgegevens op te geven bij een boeking. Ook reisbureaus bieden die mogelijkheid. De boekingsgegevens van de passagiers op de passagierslijst van vlucht MH17 vormen een bron bij het samenstellen van een lijst met contactpersonen. De boekingsgegevens zijn evenwel niet centraal geregistreerd, maar worden bewaard op de plek waar de boeking is gerealiseerd: reisbureaus, internet booking agents, of bij Malaysia Airlines wanneer sprake is van een internetboeking of op Schiphol. Binnen een uur na het bekend worden van de ramp maken verschillende reisbureaus al bekend dat er passagiers aan boord waren die via hen tickets hadden gekocht.

Een derde kanaal is de groep van familieleden die zich meldt op Schiphol. De luchthaven is, ook bij een calamiteit in het buitenland, een natuurlijke plaats voor familieleden om naartoe te gaan voor informatie. Het protocol voor crisissituaties voorziet in opvang op een passende locatie. Daar worden ook gegevens vastgelegd van degenen die zich melden als contactpersoon. In het geval van vlucht

MH17 worden verwanten opgevangen in de “Dakota bar” op Schiphol. Daar is ook de officier van dienst van de GHOR aanwezig, alsmede mensen van Malaysia Airlines.

Een laatste kanaal wordt gevormd door informele netwerken en sociale media. Als snel worden berichten geplaatst op de sociale media, zoals Facebook. Via informele contacten worden verantwoordelijke crisismanagers van gemeenten gealarmeerd. Gemeentefunctionarissen kunnen daardoor een inschatting maken welke families binnen de gemeente zijn getroffen door de ramp.

Bij rampen waar identificatie van slachtoffers noodzakelijk is, wordt het Landelijk Team Forensische Opsporing (LTFO) van de politie ingezet. Een eerste stap voor het LTFO is het vaststellen van een lijst van directe nabestaanden. Ook hanteert de directie Consulaire Zaken en Visumbeleid van het Ministerie van Buitenlandse Zaken vaste procedures voor het samenstellen van nabestaandenlijsten.

Het dilemma bij het samenstellen van een nabestaandenlijst is dat, net als bij de passagierslijst, het samenstellen veel nauwkeurigheid en daarmee tijd vereist. Vanuit gemeenten worden er veel telefoontjes naar de Rijksoverheid gepleegd. Ook de nationale crisisbeheersingsorganisatie wordt geconfronteerd met veel vragen vanuit gemeenten en samenleving. Uiteindelijk komt een gedeeltelijke nabestaandenlijst vanaf zaterdag 19 juli vanuit het LTFO ter beschikking ten behoeve van de familierechercheurs.

De lijst met directe nabestaanden is cruciaal om een identificatie mogelijk te maken via een zogenoemd *ante mortem* onderzoek. Dit onderzoek komt erop neer dat het slachtoffer zo goed mogelijk wordt beschreven op het moment dat deze het vliegtuig is ingestapt, in termen van bijvoorbeeld kleding, lichaamskenmerken, et cetera. Deze gegevens worden op gestructureerde wijze verzameld door rechercheurs in gesprekken met directe nabestaanden en met behulp van een *ante mortem* formulier. Vaak wordt ook aanvullende informatie verzameld via zorgprofessionals zoals (tand-)artsen. In het geval van vlucht MH17 zijn voor het *ante mortem* onderzoek familierechercheurs ingezet. De familierechercheurs zijn vanaf zaterdag 19 juli stapsgewijs in actie gekomen.

3.3.3 Bekendmaking van verwantennummers

In de onmiddellijke crisisrespons na een vliegramp is het openen van een noodnummer (ook wel een “verwantennummer” genoemd) heel belangrijk, zodat kan worden geregistreerd wie zich aanmeldt als contactpersoon voor iemand die zich aan boord van het toestel bevond. Uit de interviews komt naar voren dat familieleden zelf ook grote behoefte hebben om snel contact te leggen en hun gegevens door te geven.

Er zijn verschillende kanalen die kunnen voorzien in het openen van een verwantennummer. Luchtvaartmaatschappijen zijn volgens internationale regelgeving primair verantwoordelijk voor het instellen van een verwantennummer. Het Emergence Response Program van Malaysia Airlines voorziet erin dat een noodnummer wordt geopend door de luchtvaartmaatschappij in Kuala Lumpur. Op donderdag 17 juli om 20.15 uur wordt het internationale verwantennummer van Malaysia

Airlines in Kuala Lumpur actief. Dit betrof het nummer +603 7884 1234. KLM Royal Dutch Airlines maakt dit nummer even later op de eigen website bekend, in een korte verklaring van medeleven.[30]
Als er zich in Nederland een ramp voordoet, bijvoorbeeld het neerstorten van een vliegtuig, voorziet de veiligheidsregio waar zich het ongeluk voordoet (de bronregio) in het beschikbaar stellen van een verwantennummer. Bij een calamiteit op Schiphol is dit de veiligheidsregio Kennemerland. Hiermee kan het Slachtoffer Informatie Systeem (SIS) worden geactiveerd en wordt een telefoonteam geactiveerd dat gegevens van verwanten registreert. Schiphol en de veiligheidsregio Kennemerland hebben hierover afspraken gemaakt. Zoals eerder beschreven, is binnen de veiligheidsregio Kennemerland rond 18.10 uur opgeschaald naar GRIP-2 en komt het Operationeel Team van de veiligheidsregio bijeen in de Koningin Máximakazerne. Bij calamiteiten in het buitenland, zoals de tsunami in 2004 of de aardbeving in Nepal in 2015, wordt het verwantennummer verzorgd door het DCC van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Vanaf het moment van opschaling heeft de veiligheidsregio bij monde van het OT en de vertegenwoordiger van het CvO op Schiphol aangegeven aan de nationale crisisbeheersingsorganisatie dat zij de inschatting maken dat de crisis een dermate grote omvang heeft, dat het beschikbaar stellen van een verwantennummer een verantwoordelijkheid zou moeten zijn van de Rijksoverheid. Daarom heeft de veiligheidsregio geen telefoonteam en SIS geactiveerd. De veiligheidsregio heeft er vervolgens meermalen en via verschillende kanalen op aangedrongen bij de nationale crisisbeheersingsorganisatie om een telefoonteam te activeren op rijksniveau.

Terwijl Malaysia Airlines en codeshare partner KLM het noodnummer van Malaysia Airlines in Kuala Lumpur bekendmaken, is het wachten op de beschikbaarheid van een noodnummer in Nederland.
Op het DCC van het Ministerie van Buitenlandse Zaken wordt de avond van 17 juli de eigen telefooncentrale operationeel gemaakt om familieleden van passagiers van vlucht MH17 te woord te staan en hun gegevens te registreren. Deze opschaling betreft in eerste instantie de inzet van een crisistelefoonteam bij het reguliere nummer van het Ministerie van Buitenlandse Zaken: +31 (0)70 348 64 86. Later op de avond, rond 21.00 uur wordt het “noodnummer” bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken geactiveerd. Van dit telefoonnummer, +31 (0)70 348 77 70, wordt in de media een eerste melding gemaakt om 21.18 uur, op de website van dagblad De Stentor.[31] Het bericht van de beschikbaarheid van het nationale nummer bereikt op dat moment ook Malaysia Airlines.[32]

Vlak voor de eerste persconferentie van Malaysia Airlines, die op 17 juli om 22.45 uur start, krijgt de senior vicepresident voor UK en Europa van Malaysia Airlines vanuit de CvO het nationale verwantennummer doorgespeeld, dat bekendgemaakt moet worden. Dit verwantennummer is een

---

[30] In een latere fase van de crisis is het telefoonnummer van Malaysia Airlines in Kuala Lumpur aangevuld met de telefoonnummers van de kantoren van Malaysia Airlines in de verschillende landen van waaruit de maatschappij opereert.

[31] Dat is ook het moment dat volgens de logboeken van Malaysia Airlines het nationale nummer actief wordt.

[32] Op 30 juni 2015 meldt het programma Brandpunt Reporter in een persbericht dat bronnen vanuit de overheid hebben gezegd dat het laat activeren van dit telefoonnummer zijn oorzaak had in het voorkomen van een sequentie “777” in het nummer, hetgeen overeenkomt met de type aanduiding van de gecrashte Boeing. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken had gezocht naar een alternatief nummer om nabestaanden niet voor het hoofd te stoten, aldus Brandpunt Reporter.

telefoonnummer van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Meteen na de persconferentie raakt dit telefoonnummer overbelast en is het niet of slecht bereikbaar voor nabestaanden, die vanuit de hele wereld naar Den Haag bellen.

Om 22.50 uur publiceert het Ministerie van Buitenlandse Zaken een nieuwsbericht op haar website waarin zij, naast de reactie van de Minister van Buitenlandse Zaken, het volgende vermeldt: "Op het ministerie in Den Haag is een crisisteam ingericht. Familieleden die vragen hebben, kunnen contact opnemen met het ministerie via telefoonnummer (070) 348 77 70".[33] Ook de Minister-President noemt dit telefoonnummer in zijn tweede persverklaring die avond, rond middernacht. Op 18 juli, om 07.30 uur Nederlandse tijd, communiceert Malaysia Airlines in haar "media statement-2" beide noodnummers: het verwantennummer van Malaysia Airlines in Kuala Lumpur en dat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken in Nederland.

3.3.4 Opvang van familieleden

Het protocol van Schiphol voorziet in de opvang van familieleden van passagiers aan boord van een vlucht waarbij een calamiteit is opgetreden. Zoals eerder beschreven, is de luchthaven ook bij een calamiteit in het buitenland een natuurlijke plaats voor familieleden om naartoe te gaan voor informatie. De familieleden zijn opgevangen in de "Dakota Bar", die zich op Schiphol Plaza bevindt op een locatie die enigszins kan worden afgeschermd van de buitenwereld. Schiphol zet vrijwilligers van de eigen organisatie in om familieleden op te vangen. De Koninklijke Marchaussee op Schiphol begeleidt familieleden in de drukte met de aanwezige pers, die zich al heeft gepositioneerd om foto's van familieleden te maken en mensen te interviewen.

Uit interviews en interne stukken blijkt dat Malaysia Airlines ondertussen, om 20.00 uur, 120 kamers geboekt heeft in het Steigenberger hotel op Schiphol-Oost. Rond 21.20 uur is het hotel gereed om de familieleden te ontvangen. Twee vertegenwoordigers van Malaysia Airlines halen de familieleden op. Onder begeleiding van de Koninklijke Marechaussee en voor een haag van fotografen worden de familieleden in een bus naar het hotel vervoerd, waar een vertegenwoordiger van Malaysia Airlines aanwezig is en daarnaast de officier van dienst van de GHOR. De bussen zullen de gehele nacht gereed staan om aankomende familieleden naar het hotel te vervoeren. Om 02.00 uur 's nachts worden de familieleden door Malaysia Airlines op de hoogte gebracht van de namen op de passagierslijst. De senior vicepresident voor UK en Europa is op dat moment aanwezig bij de families.

3.3.5 Gemeenten

Een sleutelinformant vertelt dat in de eerste fase van de crisis de getroffen gemeenten vooral op zoek zijn naar de precieze gegevens van de slachtoffers. Doordat de benodigde informatie in de eerste periode door de Rijksoverheid niet wordt gecommuniceerd, gebruiken zij mogelijkheden die voorhanden zijn: de niet-geverifieerde passagierslijst van Malaysia Airlines en de Gemeentelijk

[33] https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-buitenlandse-zaken/nieuws/2014/07/17/timmermans-ongehinderde-en-veilige-toegang-tot-rampplek-vereist

Basisadministratie—zo stelt een sleutelinformant. Veelal zijn de gemeenten in korte tijd op de hoogte om welke slachtoffers het binnen hun gemeenten gaat. In deze eerste periode van de crisis ontplooien de getroffen gemeenten in Nederland veel activiteiten op eigen initiatief. Vaak gaat de burgemeester van de gemeente langs bij de directe nabestaanden om deze te condoleren. Sommige gemeenten roepen een speciaal projectteam van ambtenaren in het leven als contactpunt met nabestaanden. Verder openen gemeenten condoleanceregisters, organiseren ze stille tochten, informatiebijeenkomsten, de registratie van slachtoffers, diverse evenementen als herdenkingsbijeenkomsten, zorg voor nabestaanden, worden geplande evenementen afgelast en tot slot regelen/faciliteren ze een diversiteit aan praktische zaken.

Ook wordt er in sommige gemeenten een projectteam van ambtenaren ingericht ten behoeve van de nazorg over een langere periode. Een sleutelinformant vertelt dat de gemeente, naast de taken van de familierechercheurs en Slachtofferhulp Nederland, allerlei aanvullende taken daaromheen uitvoert. Een sleutelinformant van een gemeente geeft aan dat deze taken vaak praktisch van aard waren, maar tegelijkertijd erg belangrijk en niet te onderschatten. Voorbeelden die sleutelinformanten hiervan geven, zijn: het regelen van ontheffing van overschrijding van de uiterste tijd voor begraven[34], kleine financiële vergoedingen, juridisch advies, het plaatsen van hekken of het treffen van een regeling met een woningbouwcorporatie zodat iemand in zijn of haar woning kan blijven wonen.

In de eerste dagen van de crisis heeft de nationale crisisbeheersingsorganisatie meermaals contact met de getroffen gemeenten. Meestal gaat het hier om het communiceren van informatie over specifieke onderwerpen of gebeurtenissen. Het contact van de nationale crisisbeheersingsorganisatie met de gemeenten vindt plaats via het NCC (de Frontoffice NCC en in enkele gevallen het NKC) van het NCTV. Daarbij gaat het vooral om specifieke—vaak heel praktische—zaken waarover het NCC gemeenten informeert.

Het NCC informeert de getroffen gemeenten na enkele dagen over de aantallen slachtoffers en hun namen. Sleutelinformanten geven aan dat de informatie van het NCC op dat moment nog niet altijd volledig is en in enkele gevallen ook niet kloppend. Er wordt aangegeven dat de namen van slachtoffers op dat moment in sommige gemeenten al lang en breed bekend zijn en dat in veel gevallen de burgemeester nabestaanden reeds een bezoek heeft gebracht; in enkele gevallen zelfs tweemaal.

Een sleutelinformant vertelt dat in de eerste fase van de crisis het NCC en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) het plan hebben gehad, mede op advies van een individuele burgemeester, om de burgemeesters van de getroffen gemeenten bij elkaar te roepen, om op deze manier een effectieve afstemming met het NCC te creëren. De sleutelinformant geeft aan dat dit plan in de praktijk echter niet is uitgevoerd door kwesties van urgentie en omdat dit in vakantietijd moeilijk te realiseren was.

[34] Zie: Wet op de lijkbezorging.

Soms heeft het NCC via een directe lijn contact met de desbetreffende gemeenten. Daarnaast communiceert het NCC geregeld informatie naar gemeenten via het NGB, welke fungeert als 'doorgeefluik'. Het NGB verspreidt deze informatie vervolgens via nieuwsbrieven[35] of door het beantwoorden van gerichte vragen van individuele burgemeesters.

Sommige gemeenten krijgen, vooral in de eerste periode na de vliegtuigcrash, te maken met grote media-aandacht en mediadruk. Een sleutelinformant van een gemeente vertelt daarover dat men dit binnen de gemeente totaal niet zag aankomen en hier ook niet op voorbereid was. Een sleutelinformant geeft aan dat men overdonderd werd door groepen journalisten. Het maakte indruk dat ineens internationale media als de Washington Post met medewerkers van de gemeente en met nabestaanden wilden praten. Een sleutelinformant die betrokken was bij de communicatie op rijksniveau geeft aan dat er op het gebied van externe communicatie nauwelijks afstemming is geweest tussen het Rijk en de gemeenten.

Het NCC heeft via de gemeente, als tussenpersoon, geprobeerd nabestaanden te bereiken en informatie te communiceren over de bijeenkomst voor nabestaanden, de vlaginstructie en de dag van nationale rouw. Verder heeft het NCC met een aantal specifieke gemeenten contact gehad ten aanzien van belangrijke gebeurtenissen. Zo had het NCC contact met de gemeente Hilversum met betrekking tot de activiteiten die plaatsvonden rondom de Korporaal Van Oudheusdenkazerne in deze gemeente. Medewerkers van de gemeente Nieuwegein hielpen bij het organiseren van de nabestaandenbijeenkomst in deze gemeente.

[35] In totaal betreft het hier zeven nieuwsbrieven die naar burgemeesters verstuurd zijn; respectievelijk op 17 juli, op 18 juli, op 20 juli, op 22 juli, op 27 juli, op 2 augustus en op 5 augustus.

HOOFDSTUK 4
DE EERSTE DAGEN (18 JULI TOT EN MET 23 JULI 2014)

In de eerste week van de MH17-crisis vinden er, net zoals dat in de onmiddellijke crisisrespons het geval was, verschillende activiteiten parallel aan elkaar plaats. Deze activiteiten richten zich, zowel op operationeel als bestuurlijk niveau, primair op het sturen van een eerste, kleine verkenningsmissie naar Oekraïne en op het ontwikkelen van activiteiten op het gebied van zorg voor nabestaanden. Dit hoofdstuk bouwt voort op de processen die worden beschreven in hoofdstuk 3. In de eerste dagen van de crisis komt een team van het LTFO aan op de rampplek, wordt een besloten nabestaandenbijeenkomst georganiseerd (21 juli) en vindt de aankomstceremonie van de eerste kisten op vliegbasis Eindhoven plaats (23 juli), die tevens als dag van nationale rouw wordt uitgeroepen.

4.1 CRISISRESPONS IN DEN HAAG

Zoals uit het vorige hoofdstuk duidelijk werd, wordt de nationale crisisbeheersingsorganisatie op 17 en 18 juli gaandeweg, op een organische manier, opgeschaald. Verschillende gremia van de interdepartementale crisisbeheersingsorganisatie, zoals de ICCb en de MCCb, worden geactiveerd. In deze gremia vindt over verschillende onderwerpen op verschillende manieren beleidsvoorbereiding en besluitvorming plaats. Deze paragraaf doet verslag van de bestuurlijke activiteiten in deze gremia van de nationale crisisbeheersingsorganisatie.

4.1.1 Besluitvorming omtrent het sturen van de KBX naar Oekraïne

Als op 17 juli iets na vijf uur ’s middags het nieuws van de ramp het Ministerie van Buitenlandse Zaken bereikt, wordt vrij snel het DCC geactiveerd. Hier treffen vertegenwoordigers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en enkele vertegenwoordigers van andere ministeries elkaar, zoals Defensie en Veiligheid en Justitie (NCTV). Tijdens dit overleg wordt tamelijk snel besloten het zogenaamde SCOT (Snel inzetbaar Consulair Ondersteuning Team) ter versterking naar de Nederlandse ambassade in Kiev te sturen. Binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken is het activeren van het DCC en het plannen van activiteiten voor het SCOT-team standaardprocedure na een ramp in het buitenland waarbij, vermoedelijk, veel Nederlanders betrokken zijn. De samenstelling van het SCOT-team is dan ook vergelijkbaar met de samenstelling bij eerdere rampen, zoals de vliegramp bij Tripoli in Libië in 2010. Hierbij is het ook gebruikelijk medewerkers van het LTFO mee te sturen voor werkzaamheden omtrent berging van slachtoffers. Naast het SCOT-team besluit ook de Minister van Buitenlandse Zaken mee te reizen, hetgeen ook tijdens de vliegramp in Tripoli het geval was. Hierdoor wordt het SCOT-team vergezeld door medewerkers van de Brigade Speciale Beveiligingsopdrachten (BSB) van de Koninklijke Marechaussee. Sleutelinformanten vertellen dat het besluit om de KBX naar Kiev te sturen, is besproken binnen de ICCb.

4.1.2 Drie prioriteiten en naar een dag van nationale rouw

In het vorige hoofdstuk is al even aan bod gekomen dat er tamelijk snel na de ramp met vlucht MH17 door het kabinet drie prioriteiten worden geformuleerd: (1) repatriëring van slachtoffers, (2) onderzoek naar toedracht, en (3) berechten van daders. Veel sleutelinformanten vertellen dat deze prioriteiten structurerend werkten en ook de besluitvorming in de eerste week van een duidelijke focus voorzagen. Zoals ook uit het vorige hoofdstuk duidelijk werd, waren de activiteiten van de nationale crisisbeheersingsorganisatie en haar externe partners in de eerste twee dagen na de ramp met vlucht MH17 vooral gericht op activiteiten rond passagierslijsten, nabestaandenlijsten, de opvang van nabestaanden en het verwantennummer. Naast deze activiteiten komen gedurende 17 en 18 juli ook activiteiten op gang voor het sturen van een eerste missie naar Oekraïne. Hierover wordt in de tweede paragraaf van dit hoofdstuk uitvoerig aandacht besteed. Als naar aanleiding van deze activiteiten na enige tijd duidelijk wordt dat er stoffelijke overschotten zijn geborgen, komt binnen de nationale crisisbeheersingsorganisatie de organisatie van een terugkomstceremonie op gang.

Een sleutelinformant geeft aan dat de aankomstceremonie in Eindhoven en het vervoer naar Hilversum door de nationale crisisbeheersingsorganisatie in een kort tijdbestek van 23 uur in elkaar moesten worden gezet. De meeste werkzaamheden worden hierbij gedaan door het NKC. De organisatie van de aankomstceremonie wordt operationeel gecoördineerd vanuit het NCC. Er is onvoldoende tijd om hiervoor een aparte organisatie op te tuigen. Een sleutelinformant geeft aan dat er mede door de uniekheid van de gebeurtenis flink geïmproviseerd moest worden. Op 22 juli wordt een Nota Ceremonieel Ontvangst in conceptvorm opgesteld. Een sleutelinformant vertelt dat voor de ceremonie in Eindhoven gebruik is gemaakt van een draaiboek ter grootte van één enkele A4, welke besproken is in zowel de ICCb als de MCCb.

Verschillende partijen krijgen een specifieke taak en verantwoordelijkheid toegewezen, waarbij terugkoppeling met de nationale crisisorganisatie door de tijdsdruk slechts beperkt mogelijk is. Militairen zouden de kisten uit het vliegtuig naar de lijkwagens dragen. Het DCC van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu zou voor afsluiting van het luchtruim boven Eindhoven zorgen door luchtverkeer om te leiden en via Rijkswaterstaat voor het afsluiten van de snelwegen. Uitvaartverzorger Monuta wordt de opdracht gegund om de lijkkisten en het vervoer van stoffelijke overschotten van Eindhoven naar Hilversum te verzorgen. Een dag van tevoren wordt besloten om de dag van nationale rouw samen te laten vallen met de aankomst van de eerste kisten. Hetzelfde geldt voor het besluit tot het instellen van een vlaginstructie. In een eerder stadium, op 20 juli, was nog het idee opgevat om als variant van de dag van nationale rouw een nationale bijeenkomst op de Dam in Amsterdam te organiseren, en later, op 21 juli, om de dag van nationale rouw samen te laten vallen met de herdenkingsbijeenkomst. Veel sleutelinformanten vertellen dat zij nog niet eerder hadden meegemaakt dat er een dag van nationale rouw werd georganiseerd en dat het organiseren van deze dag gaandeweg tot stand kwam.

4.1.3 ICCb- en MCCb-vergaderingen

Na de twee ICCb's en de MCCb op de dag van de vliegtuigcrash en de twee ICCb's en de MCCb op vrijdag 18 juli, zijn gedurende het gehele weekeinde de leden van de ICCb en de MCCb aanwezig op het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Op zaterdag 19 juli, om 16.45 uur (gepland om 16.00 uur), komt de ICCb opnieuw bijeen. In de situatiebeschrijving wordt de complexe situatie in Oekraïne besproken. De omgevingsanalyse geeft de berichtgeving over misstanden op de ramplocatie aan. De European Aviation Safety Agency (EASA) geeft aan dat vluchten over het oosten van Oekraïne moeten worden vermeden. De ICCb bespreekt zaken rond de repatriëring van slachtoffers. De locatie voor de identificatie van slachtoffers komt aan de orde. Er wordt hiervoor door het LTFO een voorkeur gegeven voor Nederland, waar nog geen politiek akkoord voor is. De ICCb bespreekt het proces van het benaderen van nabestaanden via de burgemeesters. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken geeft aan dat de teams, die met de KBX naar Kiev zijn gevlogen, zijn aangekomen in Kiev. Vandaag vertrekken zes Nederlanders, forensische experts en BSB'ers, richting het rampgebied. De bijeenkomst voor nabestaanden komt aan bod. De ICCb stelt voor dat er een rouwadvertentie vanuit het kabinet komt met namen van de Nederlandse slachtoffers, die eerst moet worden besproken en goedgekeurd in de MCCb. De ICCb besluit dat het draaiboek voor de nabestaandenbijeenkomst op korte termijn grotendeels gereed moet zijn. Er zijn door meerdere landen experts aangeboden via het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

De volgende dag, op 20 juli om 13.00 uur, komt de ICCb weer bij elkaar. De omgevingsanalyse laat zien dat er een toenemende aandacht in de samenleving is voor de optie van militair ingrijpen. De duiding geeft aan dat het bergen, repatriëren en identificeren het eerste belang is voor Nederland. De ICCb bespreekt het draaiboek voor de nabestaandenbijeenkomst, welke besloten zal zijn en in Nieuwegein zal plaatsvinden. In de ICCb komen de situatie op de rampplek en de activiteiten rond de berging en repatriëring aan de orde, waarover onduidelijkheden zijn. Deze dag vliegen er mensen en middelen van de Nationale Politie en Defensie naar Oekraïne voor het opzetten van een coördinatiecentrum in Charkiv voor de repatriëring. De voorbereiding van de briefing en het debat in de Kamer komen ter sprake. De ICCb adviseert een persconferentie door de Minister-President of de Minister van Veiligheid en Justitie. De vormgeving van de rouwadvertentie wordt doorgesproken. De uitnodiging voor de besloten nabestaandenbijeenkomst wordt verstuurd. De ICCb adviseert de MCCb over de opzet van de nabestaandenbijeenkomst. De ICCb informeert de MCCb over de situatie met betrekking tot het vervoer van stoffelijke overschotten. De ICCb geeft aan dat er deze dag een team naar Oekraïne vertrekt voor een coördinatiecentrum in Charkiv.

Direct aansluitend op deze ICCb, om 14.00 uur, komt de MCCb samen. In deze MCCb worden grotendeels dezelfde onderwerpen besproken als in de ICCb die hiervoor plaatsvond. De MCCb bespreekt de gebeurtenissen op de rampplek, de voortgang van het proces van repatriëring van stoffelijke overschotten en de nabestaandenbijeenkomst. De MCCb besluit om bij de nabestaandenbijeenkomst zo min mogelijk hoogwaardigheidsbekleders vooraan te laten plaatsnemen. Daarnaast wordt besloten dat het Ministerie van Veiligheid en Justitie een *conference call* belegt naar kabinetsleden voor informatie. Het instellen van een dag van nationale rouw komt ter sprake. Als mogelijke invulling hiervan wordt de organisatie van een nationale bijeenkomst op de Dam in Amsterdam aangegeven. Vanwege een tekort aan informatie besluit men om het

persmoment van direct na de MCCb naar een later moment op de dag te verplaatsen. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken zal daarbij de buitenlandse media te woord staan.

De volgende dag, op 21 juli om 8.30 uur, wordt er weer een ICCb belegd. In de situatiebeschrijving wordt aangegeven dat er onduidelijkheden zijn ten aanzien van de gebeurtenissen in Oekraïne en de veiligheid op de ramplocatie voor de toegang van experts. De ICCb bespreekt de besloten bijeenkomst voor nabestaanden, die deze middag zal plaatsvinden. In de ICCb komt de situatie in Oekraïne en de berging van de slachtoffers aan de orde. Deze dag zal in de ochtend de Kamer worden gebrieft, later zal er een persmoment met de Minister-President plaatsvinden, en in de avond zal er een persconferentie worden georganiseerd in New York door het Ministerie van Buitenlandse Zaken omdat de Minister van Buitenlandse Zaken dan in New York verblijft voor een bijeenkomst van de VN-Veiligheidsraad. De ICCb neemt de tekst van de rouwadvertentie door. Er wordt aangegeven dat de afstemming over alle communicatie via het NKC gebeurt. De ICCb besluit de mogelijkheid dat het identificatieproces in Oekraïne zal plaatsvinden later te bespreken. Ook het onderwerp nationale rouwbijeenkomst zal in een volgende bijeenkomst worden besproken.

Dezelfde dag komt om 17.30 uur de MCCb bijeen. In de omgevingsanalyse komt het beeld binnen dat Nederlandse experts van het LTFO en de Onderzoeksraad voor Veiligheid de ramplocatie hebben kunnen bereiken en dat er een eerste inspectie van stoffelijke overschotten in de trein heeft plaatsgevonden. In de ochtend hebben de Minister-President en de Minister van Veiligheid en Justitie de Kamer geïnformeerd over de ontwikkelingen. In de avond zal de Veiligheidsraad stemmen over de VN-resolutie. In de MCCb wordt de aanwezigheid van hoogwaardigheidsbekleders besproken bij de landing van het vliegtuig met slachtoffers in Eindhoven. Men vraagt om een reflectie op de nabestaandenbijeenkomst, die vandaag heeft plaatsgevonden. De MCCb bespreekt de blokkering van bankpassen, waarvoor ambtelijk advies wordt gevraagd. In de MCCb wordt besloten dat er een dag van nationale rouw zal worden ingesteld. Deze dag van nationale rouw zal samenvallen met een nationale herdenkingsbijeenkomst. Na de MCCb zal een persmoment worden ingesteld.

De ICCb komt de volgende morgen op 22 juli om 8.30 bij elkaar. Er wordt aangegeven dat de trein met slachtoffers is aangekomen in Donetsk op haar weg naar Charkiv. De flight data recorder en de cockpit voice recorder zijn door de separatisten aan Maleisische vertegenwoordigers overhandigd. In de ICCb wordt de organisatie van de aankomst van het vliegtuig uit Oekraïne in Eindhoven en het vervoer naar Hilversum besproken, waarbij verschillende scenario's worden doorgenomen. De aankomst van het vliegtuig wordt in samenwerking met Defensie voorbereid. Ministers van Maleisië en Australië zullen naar Eindhoven komen. De ICCb bespreekt de activiteiten rond de berging, repatriëring en identificatie van de slachtoffers. Vandaag zal het eerste interdepartementale overleg plaatsvinden over de organisatie van de herdenkingsbijeenkomst. De ICCb bespreekt het opzetten van de besloten nabestaandenwebsite, die op korte termijn gereed zal worden gemaakt en online geplaatst. De ICCb blikt terug op de nabestaandenbijeenkomst. In de ICCb wordt aangegeven dat met Oekraïne is overeengekomen dat Nederland de leiding heeft ten aanzien van het onderzoek naar de oorzaak van de ramp. De ICCb bespreekt de blokkering van de bankpassen. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de paspoortnummers geblokkeerd. In de Gemeentelijke Basisadministratie is een voorlopig overlijden aangegeven. Het Ministerie van

Buitenlandse Zaken coördineert het Algemeen Overleg dat de volgende dag plaats zal hebben in de Tweede Kamer. In de ICCb komt de berichtgeving over een gedemilitariseerde zone rond de rampplek aan de orde. Het informeren van nabestaanden over het proces van repatriëring komt aan bod. Dat zal via de familierechercheurs verlopen. In de ICCb worden de werkzaamheden van de politie in het gebied ter sprake gebracht. Het strafrechtelijk onderzoek komt aan de orde. De ICCb besluit dat er een stuurgroep zal worden opgezet voor de organisatie van de herdenkingsbijeenkomst.

Dezelfde dag vindt om 13.00 uur opnieuw een ICCb-bijeenkomst plaats. De situatiebeschrijving geeft aan dat de trein met slachtoffers in Charkiv is aangekomen. De verwachting is dat de eerste stoffelijke overschotten de volgende dag aan zullen komen in Nederland. De ICCb bespreekt een voorstel voor de aankomst van slachtoffers in Eindhoven en het vervoer naar Hilversum. Er wordt geadviseerd om nabestaanden en Nederlandse en buitenlandse hoogwaardigheidsbekleders aanwezig te laten zijn bij de aankomst van de eerste kisten. De ICCb bespreekt de veiligheid op en rond het rampgebied. Daar is het op dat moment rustig, maar er is geen formeel akkoord over een veilige zone. Deze dag of de volgende dag gaan Nederlanders naar het rampgebied. De flight data recorder en de cockpit voice recorder zijn overhandigd aan Nederland en zullen onderzocht worden in het Verenigd Koninkrijk. De nationale herdenking van de slachtoffers komt aan de orde. Na het open gedeelte op 18 juli, zal deze dag het besloten gedeelte van de nabestaandenwebsite geactiveerd worden. De opdrachtgever is het Ministerie van Veiligheid en Justitie, gefaciliteerd door het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het forum op de nabestaandenwebsite zal worden beheerd door Slachtofferhulp Nederland / Impact en het NKC zal de input leveren. De ICCb adviseert de MCCb, die aansluitend zal plaatsvinden, over het uitnodigingsbeleid voor de aankomstceremonie. Ook adviseert het om de dag van nationale rouw samen te laten vallen met de dag van aankomst van de eerste kisten en om dan, evenals op de dagen dat andere vluchten zullen landen, een vlaginstructie te laten gelden. Er zal nog een go/no-go plaatsvinden, waarbij de familierechercheurs een informerende rol zullen vervullen.

Na afloop van deze ICCb vindt om 16.00 uur een MCCb plaats. In de MCCb komen de processen van repatriëring en identificatie aan de orde. De aankomst van de vliegtuigen in Eindhoven wordt doorgesproken. De internationale ontwikkelingen komen aan bod. De MCCb stemt in met het advies van de ICCb voor de ceremonie bij de terugkeer van stoffelijke overschotten in Nederland. De MCCb bespreekt de vorm van de ceremonie. De MCCb besluit om de volgende dag een dag van nationale rouw af te kondigen en daarbij een vlaginstructie te laten gelden. Het strafrechtelijk onderzoek komt aan de orde. De brief van het Ministerie van Buitenlandse Zaken geeft een update van de ontwikkelingen. Er wordt besloten dat er hierna om de dag een update naar de Kamer zal worden gestuurd. De MCCb geeft aan dat de herdenking over zes tot zeven weken plaats zal vinden. Er zal op deze dag geen persoment meer worden georganiseerd.

Direct na deze MCCb komt de ICCb om 17.30 uur weer even samen, waarin de eerdere vergadering wordt vervolgd. De ICCb bespreekt de invulling van de aankomstceremonie in Eindhoven verder. De go/no-go in de ICCb die de volgende morgen zou plaatsvinden, komt te vervallen omdat de MCCb inmiddels een go heeft gegeven. Er wordt besloten dat de herdenking van de ramp buiten de crisisorganisatie zal worden georganiseerd.

De volgende morgen op 23 juli om 8.30 uur, op de dag van de aankomst van de eerste slachtoffers in Nederland en de dag van nationale rouw, komt de ICCb bijeen. In de situatiebeschrijving wordt aangegeven dat Nederland de leiding krijgt in het onderzoek, dat de flight data recorder en de cockpit voice recorder aan de Onderzoeksraad voor Veiligheid zijn gegeven en dat de Europese Unie gematigde sancties heeft opgelegd aan Rusland. In de ICCb wordt de aankomstceremonie in Eindhoven doorgesproken. Er zullen live-beelden van de ceremonie worden uitgezonden, waarbij nabestaanden niet in beeld worden gebracht. Het persvak zal worden afgeschermd. De situatie in het separatistengebied en de ramplocatie komen aan de orde, waarbij men de repatriëring van stoffelijke overschotten bespreekt. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken geeft een schriftelijke opdracht aan het LTFO. Het LTFO koppelt terug over de activiteiten in het gebied. De afspraken met de OVSE komen aan de orde. Men bespreekt de veiligheid in het gebied en de aanwezigheid van risico's voor de onderzoekers. Er worden zogenoemde no-go criteria besproken. Het strafrechtelijk onderzoek komt aan de orde. De website voor nabestaanden wordt besproken. De volgende dag zal er een brief met een update naar de Tweede Kamer verstuurd worden in verband met het Algemeen Overleg die dag. Er wordt afgesproken dat aan het einde van de week bepaald wordt over de frequentie van samenkomst van de ICCb de week erna. Er wordt bepaald dat de nazorg op de lange termijn aan de orde zal komen, welke de NCTV en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport gezamenlijk voorbereiden.

Die middag komt om 13.15 uur de MCCb bijeen. In de MCCb wordt de aankomstceremonie in Eindhoven doorgesproken, die deze middag zal plaatsvinden. De nabestaandenwebsite komt aan bod. De communicatie komt aan de orde. Er wordt aangegeven dat die avond om 20.30 uur de ministerraad zal plaatsvinden. Die middag rond kwart voor vier zullen twee militaire toestellen met de eerste stoffelijke overschotten aankomen op de vliegbasis in Eindhoven.

4.2 CRISISRESPONS IN HET RAMPGEBIED: DE EERSTE ACTIVITEITEN VOOR EEN MISSIE IN OEKRAÏNE

Uit de interviews komt naar voren dat ongeveer tegelijkertijd op verschillende plekken activiteiten worden ontplooid om naar Oekraïne af te reizen. Na een vlucht van vier uur met het regeringsvliegtuig komt men, in gezelschap van de Minister van Buitenlandse Zaken, aan in Kiev. Er vinden allerlei activiteiten plaats op de Nederlandse ambassade. Na deze overleggen vertrekken enkele medewerkers van het LTFO richting het separatistengebied en proberen zij de trein in Torez te bereiken om de repatriëring van stoffelijke overschotten naar Nederland te bespoedigen. Tegelijkertijd stuurt het Ministerie van Defensie een vertegenwoordiger naar Charkiv, die aldaar de repatriëring van stoffelijke overschotten naar Nederland probeert te regelen.

4.2.1 Activiteiten van het LTFO

Ook het LTFO verneemt op 17 juli ongeveer rond 17.00 uur van de ramp met vlucht MH17. Degene die op dat moment piketdienst heeft, begrijpt direct dat de ramp betrokkenheid van het LTFO zal vragen, zo stelt een sleutelinformant. Rond 17.00 uur ontvangt hij een telefoontje van de backoffice

van het LTFO om zich naar Schiphol te begeven. Op Schiphol aangekomen vindt er overleg plaats tussen verschillende medewerkers van het LTFO, die allen via de backoffice naar Schiphol zijn gestuurd. In dit overleg is er nog tamelijk weinig duidelijk over de ramp met vlucht MH17 en ook ligt er op dat moment nog geen formeel verzoek van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor het leveren van medewerkers. Zij besluiten op Schiphol te blijven. Gaandeweg de avond komt er via de Nationale Politie een verzoek voor het leveren van drie medewerkers, waaronder één forensisch expert. Het LTFO-team blijft in de nacht van 17 op 18 juli tot ongeveer 01.30 uur op Schiphol.

De volgende ochtend besluit de dienstdoende piketmedewerker naar Driebergen te gaan, waar zich de Landelijke Eenheid van de Nationale Politie bevindt. Bij aankomst wordt snel duidelijk dat er op vlucht MH17 veel Nederlanders aan boord waren. Die ochtend komt er vanaf het Ministerie van Buitenlandse zaken het verzoek een “advance team” van LTFO’ers te formeren. Hierop is een team van acht personen samengesteld, waaronder medewerkers die gespecialiseerd zijn in logistiek, *ante mortem* onderzoek en *post mortem* onderzoek. Ook sluiten zich twee medewerkers van de Onderzoeksraad voor Veiligheid aan bij dit team. Rond 12.00 uur zijn binnen het LTFO de namen bekend van de mensen waaruit dit team komt te bestaan. Direct daarna krijgt men de melding dat het team om 16.00 uur op Schiphol wordt verwacht voor vervoer naar Oekraïne met het regeringsvliegtuig. Vervolgens gaat het team met spoed en onder begeleiding van de politie naar Schiphol, alwaar zij net op tijd aankomen voor de vlucht met het regeringsvliegtuig naar Kiev, Oekraïne. Wel moet er nog even worden gewacht. De Minister van Buitenlandse zaken heeft zich op dat moment ook naar Schiphol begeven om mee te reizen naar Oekraïne.

4.2.2 De KBX-vlucht naar Kiev

Aan boord van het regeringsvliegtuig zijn op dat moment aanwezig: de Minister van Buitenlandse Zaken met zijn persoonlijk secretaris en drie medewerkers van de diplomatieke dienst (SCOT), medewerkers van de BSB, zes medewerkers van het LTFO en twee medewerkers van de Onderzoeksraad voor Veiligheid.

Na vertrek van het regeringsvliegtuig vanaf Schiphol begint men aan boord met elkaar te overleggen wat er bij aankomst gedaan zou moeten worden. De leider van het LTFO-team heeft hierbij een-op-een overleg met de Minister van Buitenlandse Zaken. In dit gesprek bespreken zij de mogelijke scenario’s voor het inzetten van het LTFO in Oekraïne. Hierbij komen drie scenario’s aan de orde: (1) alles op de crashsite onderzoeken, (2) het onderzoek op stoffelijke overschotten uitvoeren op een veilige plek in Oekraïne en (3) alle stoffelijke overschotten naar Nederland vervoeren en daar het onderzoek uitvoeren. Het laatste scenario heeft duidelijk de voorkeur van het LTFO, omdat er twijfels zijn over de technische capaciteit in Oekraïne en in Nederland alle faciliteiten aanwezig zijn. Bovendien kan in Nederland veilig gewerkt worden. Volgens een sleutelinformant vertelt de minister daarop dat hij de voorkeur van het LTFO begrijpt, maar dat hij hierover geen beslissing kan nemen en het scenario eerst moet overleggen met Oekraïne. Van een uitgewerkt plan van de werkzaamheden van het LTFO is nog geen sprake tijdens deze vlucht; de prioriteit is om in Kiev te arriveren. Wat er daarna zal gaan gebeuren, is, zo vertelt een sleutelinformant, nog blanco.

Nadat het regeringsvliegtuig in Kiev landt, worden de inzittenden “via de achterdeur” Oekraïne binnengelaten. Hierbij moeten de medewerkers van het LTFO hun paspoorten inleveren, die later met een Oekraïens stempel terugkomen, en wordt men naar de ambassade in Kiev vervoerd, zo vertelt een sleutelinformant. Een sleutelinformant stelt dat er bij aankomst op het vliegveld overleg plaatsvindt tussen een medewerker van het SCOT-team en de ambassadeur van Nederland in Oekraïne. Dit overleg gaat over een eerste taakverdeling en het maken van een to-do list van de eerste activiteiten in Kiev. Deze zijn gericht op het verkennen welke partijen zouden kunnen helpen toegang te verschaffen tot de crashsite; medewerkers van de OVSE en het Rode Kruis. Ook wordt er gesproken over contacten met andere ambassades in Kiev en de honorair-consul van Nederland in Donetsk.

4.2.3 Overleg op de ambassade

Aangekomen op de ambassade worden de inzittenden van het regeringsvliegtuig in een briefing door de Nederlandse ambassadeur in Oekraïne en de Nederlandse Minister van Buitenlandse Zaken op de hoogte gebracht van de actuele situatie in Oekraïne, zo stelt een sleutelinformant. Hieruit wordt duidelijk dat het moeilijker is om de rampplek te bereiken dan men tot dan toe had aangenomen. Het blijkt te gaan om een groot gebied, van ongeveer 65 km^2. Ook blijkt het onmogelijk de rampplek door de lucht, bijvoorbeeld met helikopters, te bereiken in verband met plaatselijke gevechten. Over de weg is het ongeveer een dag rijden naar het rampgebied. Ook wordt duidelijk dat het uitgesloten wordt geacht om de rampplek via Rusland te bereiken—hoewel die route aanzienlijk korter zou zijn geweest.

Na deze briefing op de ambassade geeft de leider van het LTFO-team in de nacht van vrijdag op zaterdag (02.00 uur) een briefing aan zijn team, aldus een sleutelinformant. Diezelfde ochtend krijgt de leider van het LTFO-team vanuit de ambassade de vraag of het team zich vanuit het hotel naar de ambassade kan begeven. De Nederlandse Minister van Buitenlandse Zaken is op dat moment net terug van overleg met Oekraïne. In een overleg met de Nederlandse ambassadeur en de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken wordt vervolgens aan de leider van het LTFO-team gevraagd om te proberen naar de rampplek af te reizen, zo stelt een sleutelinformant. Hierbij zal eerst een tussenstop gemaakt moeten worden in Charkiv, wat ongeveer 150 kilometer van de rampplek af ligt. De leider van het LTFO-team krijgt hierbij de mededeling van de Minister van Buitenlandse Zaken dat hij twee personen van het LTFO mag meenemen en BSB‘ers. In de loop van zaterdag (19 juli) zouden zij op weg moeten zijn. Na deze bijeenkomst op zaterdag scheidden de wegen van de personen die samen in het regeringsvliegtuig hebben gezeten. Het LTFO-team van zes personen (LTFO en BSB) gaat op weg naar Charkiv; de rest blijft achter op de ambassade. Vanuit de ambassade krijgt het LTFO-team een aantal aanwijzingen mee: (1) niet direct overleggen met separatisten, (2) geen uitspraken doen in de pers, en (3) niets ondertekenen of meenemen waar een logo op staat van de “Volksrepubliek Donetsk”.

4.2.4 Op weg naar separatistengebied

Het LTFO-team

Op weg naar Charkiv is veel gepraat onder de leden van het LTFO-team over wat men zal doen als de vraag komt om door te reizen naar het rampgebied. Een sleutelinformant vertelt dat het team had besloten dat zij positief op een dergelijk verzoek zouden reageren. Op weg naar Charkiv heeft de leider van het LTFO-team het idee dat hun veiligheidssituatie scherp in de gaten gehouden wordt vanuit Den Haag. Voor elke beweging is namelijk toestemming nodig. Een sleutelinformant vertelt dat de leider van het LTFO-team hierdoor het idee had dat het wel veilig moest zijn, omdat men het team anders niet zou laten vertrekken. Aangekomen in Charkiv ontvangt de leider van het LTFO-team het telefoonnummer van Alexander Hug van de OVSE.

In Charkiv komt op zondag 20 juli rond 09.00 uur de vraag vanuit de Nationale Politie of het LTFO-team zonder veiligheidsgaranties wil doorreizen naar het rampgebied, zo vertelt een sleutelinformant. Hierbij krijgt het LTFO de mededeling dat er twee personen mee mogen gaan: een persoon van het LTFO-team en een persoon van de Koninklijke Marechaussee. Afgesproken is dat er door iedereen in LTFO-kledij gereisd wordt, omdat door de OVSE is uitonderhandeld dat alleen forensische experts toegang hebben tot separatistengebied. De opdracht die het LTFO meekrijgt, is grofweg: “kijk wat je kunt doen wat betreft het bergen van slachtoffers en kijk—als het kan—ook naar wat er met het vliegtuig is gebeurd”. Daarna wordt duidelijk dat er toch twee personen van het LTFO mee kunnen. Hierop kiest de leider van het LTFO-team ervoor om een bergingsexpert mee te nemen. Telefonisch wordt met de OVSE afgesproken dat het team naar Izyum gaat om daar leden van een OVSE-team te treffen.

Op dat moment besluiten de leden van het LTFO-team, op advies van het Ministerie van Defensie, met het thuisfront te bellen om afscheid te nemen van hen, in geval de tocht naar separatistengebied voor hen verkeerd afloopt. De tocht naar Izyum wordt vervolgens afgelegd in de auto van de tolk die afkomstig is van de Nederlandse ambassade.

Bij aankomst in het hotel in Izyum ontvangt de leider van het LTFO-team een telefoontje van de OVSE, aldus een sleutelinformant. Hierin wordt gevraagd om diezelfde avond nog door te rijden tot aan het eerste roadblock van separatisten. Hier zullen vertegenwoordigers van de OVSE het Nederlandse team opwachten. Dit verzoek van de OVSE is, in het perspectief van het LTFO, een brug te ver. Men overlegt met de OVSE dat het die avond te gevaarlijk is om door te reizen naar het separatistengebied, omdat de LTFO geen gepantserde auto heeft en ook geen beschikking heeft over persoonlijke beschermingsmiddelen, zoals een helm of een scherfvest. Hierop heeft de leider van het LTFO-team met de Nederlandse ambassade contact opgenomen om te vertellen dat zij niet verder zullen reizen die avond. Een sleutelinformant vertelt dat de leider van het LTFO-team diezelfde nacht wordt gebeld door een vertegenwoordiger van de OVSE, die hem meldt dat zij het team rond 04.00 uur komen ophalen om naar separatistengebied te reizen. Het LTFO-team wordt vervolgens opgehaald door Oekraïense vertegenwoordigers van de OVSE.

Op weg naar de grens van het separatistengebied valt het de leden van het LTFO-team op dat zij in een oorlogsgebied rijden, met veel vernielde gebouwen, zo vertelt een sleutelinformant.

Aangekomen bij de grens met het separatistengebied staat een ander team van de OVSE hen op te wachten. Deze locatie is aan het front van de gevechtslinie tussen het Oekraïense leger en separatisten. Tezamen met de vertegenwoordigers van de OVSE wordt het team opgewacht door twee auto's van separatisten met daarin zwaarbewapende personen. Deze personen maken een zeer professionele indruk op het LTFO-team. Hierna is men onder begeleiding van de separatisten doorgereisd naar Donetsk.

Defensievertegenwoordiger op weg

Op 18 juli wordt een vertegenwoordiger van Defensie gebeld door de directie Operaties (DOPS) van het Ministerie van Defensie met de vraag om naar Charkiv te vetrekken, zo stelt een sleutelinformant. Hierop heeft hij op 19 juli een civiele vlucht geboekt van Kabul naar Wenen. In Wenen blijkt echter dat door de spanningen in Oekraïne de vluchten naar Charkiv zijn geschrapt, waarop hij een vlucht naar Kiev heeft geboekt. Op de ambassade constateert deze vertegenwoordiger van Defensie dat het SCOT-team al op de ambassade aanwezig is. De leden van het LTFO-team zijn dan onderweg naar Charkiv. Bij dat LTFO-team zijn ook aanwezig: een liaison van Defensie (Nationale Operaties) en een luchttransportplanner die meegaat voor het mogelijkerwijs regelen van vliegverkeer tussen Nederland en Charkiv. De vertegenwoordiger van Defensie is vervolgens met een commerciële vlucht van Kiev naar Charkiv afgereisd.

Een sleutelinformant vertelt dat dezelfde vertegenwoordiger van Defensie bij aankomst in Charkiv direct overleg heeft gevoerd met medewerkers van de Nationale Politie die al ter plaatse waren. Een belangrijk punt in dit overleg is de verantwoordelijkheid over het bergingswerk. Volgens een sleutelinformant is het duidelijk dat de Nationale Politie deze verantwoordelijkheid wil hebben. Die zondag (20 juli) arriveren ook veel vertegenwoordigers uit Duitsland, de Verenigde Staten en Australië in Charkiv. Hierdoor ontstaat grote verwarring in de aansturing van operaties en in de verantwoordelijkheden van alle vertegenwoordigers ter plekke, zo vertelt een sleutelinformant.

4.2.5 Van Donetsk en Torez naar Charkiv: de trein

Een sleutelinformant vertelt dat situatie in Donetsk een surrealistische indruk maakte op het LTFO-team. In de voorsteden van Donetsk is de oorlog duidelijk zichtbaar; in het moderne centrum van de stad echter niet. In Donetsk gaat het LTFO-team naar het Park-Inn hotel, waar ook de OVSE haar hoofdkwartier heeft. Vervolgens blijkt dat ook veel pers aanwezig is in het hotel. Dit is vanuit de ogen van het LTFO-team onverwacht, omdat het voor het team zelf erg lastig is gebleken om het separatistengebied in te komen en Donetsk te bereiken. Navraag bij deze journalisten leert dat velen van hen Donetsk via Rusland hebben bereikt.

Die maandag, op 21 juli, voert de leider van het LTFO-team overleg met de OVSE om naar Torez te kunnen gaan. Dat is de plaats waar de koeltrein met stoffelijke overschotten van de passagiers van MH17 zou staan. Het plan was destijds nog om met de trein mee te reizen naar een bestemming; welke bestemming was toen nog niet bekend. Hierop gaat het LTFO-team, tezamen met een konvooi van de OVSE, richting Torez. Daar aangekomen valt het op dat het perron waar de trein staat "zwart ziet" van de pers. Om een inspectie op stoffelijke overschotten uit te voeren, wil het LTFO-team het perron eerst ontruimen van pers. Hiervoor is overleg gevoerd met de plaatselijke

separatistencommandant. Onder protest heeft deze vervolgens de opdracht gegeven het perron te ontruimen, hetgeen in snel tempo geschiedt onder de dwingende begeleiding van Kalasjnikovs.

Een sleutelinformant vertelt dat de leider van het LTFO-team besluit dat hij eerst respect naar de slachtoffers moet tonen, door het in acht nemen van een minuut stilte. De separatisten eisen vervolgens dat het LTFO-team elk lichaam afzonderlijk inspecteert en dat zij alle stoffelijke overschotten tellen. Omdat het LTFO-team slechts met twee personen aanwezig is in Torez, is dit een onmogelijke eis. Uiteindelijk is dit gegeven geen groot probleem voor de separatisten ter plekke, omdat ook zij graag de trein zien vertrekken. Vervolgens heeft het LTFO-team geëist dat de wagons verzegeld worden om ervoor te zorgen dat er onderweg niet met stoffelijke overschotten kan worden geknoeid. Dit verzoek stuit eerst op protest bij de separatisten. Uiteindelijk is een plaatselijke medewerker van het station bereid gevonden de wagons te verzegelen. Van de vier wagons blijft er nog één open, omdat er bericht kwam dat er nog stoffelijke overschotten onderweg waren van de rampplek.

Hierop is het LTFO-team onder begeleiding van separatisten naar de rampplek afgereisd, zo vertelt een sleutelinformant. Op de rampplek aangekomen, op dezelfde maandag 21 juli, voert de leider van het LTFO-team eerst een inspectieronde uit om te kijken of er nog veel stoffelijke overschotten geborgen moeten worden. Een sleutelinformant vertelt dat dit niet het geval was. Ook valt het op dat het bergingswerk, onder leiding van de plaatselijke State Emergency Service (SES), goed gedaan is, zo vertelt een informant. Ook lijken er tijdens deze inspectie geen aanwijzingen te zijn voor plunderingen op de rampplek. Dit is volgens een sleutelinformant opvallend, omdat er in de media berichten hierover zijn verschenen. Vervolgens is het LTFO-team met een kleine vrachtwagen, waarop nog enkele stoffelijke overschotten in body bags liggen, naar Torez gereden.

De verwachting is dan nog steeds dat het LTFO-team met de trein onderweg zal gaan naar een nog nader te bepalen bestemming. Echter, bij aankomst in Torez blijkt dat Alexander Borodai, de zelfuitgeroepen premier van de Volksrepubliek Donetsk, verder wil onderhandelen over de trein. Hierdoor kan het team niet meerijden met de trein en besluit men weer naar Donetsk terug te gaan.

Rond 19.00 uur wordt er in Donetsk een overleg georganiseerd tussen de OVSE, Borodai en het LTFO-team. Rond 21.30 uur arriveert Borodai tezamen met leden van zijn regering. Vervolgens heeft Borodai de onderhandelingen met de OVSE voortgezet, waarbij wordt besproken dat de trein nog geen vastgestelde route heeft. Hierop heeft de leider van het LTFO-team het overleg verlaten om contact op te nemen met de Nederlandse ambassade in Kiev, waarbij hij de ambassade verzoekt om “bovenlangs” te proberen een route voor de trein vast te stellen.

Rond 02.30 uur in de nacht van 21 op 22 juli wordt de leider van het LTFO-team wakker gemaakt door separatisten die hem en zijn team naar het station van Donetsk willen brengen, zo vertelt een sleutelinformant. Bij aankomst op het station van Donetsk blijkt dat de trein met stoffelijke overschotten op het station van Donetsk is aangekomen. Vervolgens heeft een medewerker van het LTFO-team een rondje rond de trein gelopen om de verzegeling te controleren. Achteraf blijkt dit erg gevaarlijk te zijn geweest, omdat er in Donetsk veel Oekraïense sluipschutters aanwezig zijn. Dit verklaart volgens een sleutelinformant ook de nervositeit van de separatisten op het station.

Op het station van Donetsk blijkt dat Maleisische vertegenwoordigers in de restauratiewagon van de trein aanwezig zijn. Vervolgens stapt ook een minister van de separatisten in de trein. Deze minister wil dat het LTFO-team documenten ondertekent voor de overdracht van stoffelijke overschotten. Het LTFO-team heeft evenwel expliciet de aanwijzing meegekregen van de nationale crisisorganisatie om niets te tekenen waarop het logo van de "Volksrepubliek Donetsk" staat en dit logo—indien aanwezig—door te krassen. In de ogen van het LTFO-team is het praktisch onmogelijk om een dergelijk logo in aanwezigheid van zwaarbewapende separatisten door te krassen. Zij hebben het document wel getekend, maar zonder de Volksrepubliek te erkennen.

Op 22 juli is het LTFO-team uiteindelijk vanuit Donetsk met de trein meegereisd. Tijdens deze reis is elk kwartier contact geweest met de OPS-room van de Koninklijke Marechaussee om deze van een locatie te voorzien. Na een uur onderweg te zijn geweest, wordt het duidelijk dat de trein onderweg is naar Charkiv.

Bij aankomst van de trein met stoffelijke overschotten in Charkiv blijkt de trein niet in een keer door te kunnen rijden naar het station, omdat er nog gewerkt wordt aan het spoor. Dit oponthoud leidt volgens een sleutelinformant tot verwarring. Vanuit de trein wordt met een plaatselijke leidinggevende van Defensie gecommuniceerd dat de trein stil staat, zo vertelt een sleutelinformant. Daarop wordt de plaatselijke leidinggevende van Defensie vanuit allerlei kanalen uit Nederland opgedragen om ervoor te zorgen dat de trein weer gaat rijden. Deze verwarring in Charkiv was indicatief voor een gebrek aan regie in de aansturing van de operaties in de beginfase van de crisis; er is geen duidelijkheid in de verdeling van werkzaamheden en in het contact met de Oekraïense autoriteiten, zo vertelt een sleutelinformant. De operaties die meer achter de schermen plaatsvinden, zoals het inrichten van een hal voor de ontvangst van stoffelijke overschotten in een oude tankfabriek, lopen volgens een sleutelinformant meer voorspoedig.

Het LTFO-team verlaat de trein met stoffelijke overschotten na aankomst in Charkiv. Het verplaatsen van stoffelijke overschotten gaat gepaard met ceremonieel om de waardigheid van slachtoffers in acht te houden. De ceremonie wordt geleid door een vertegenwoordiger van de Nederlandse ambassade in Kiev, die speciaal hiervoor is afgereisd. Hierna houdt het LTFO-team een korte evaluatie waarin wordt besproken hoe eenieder de dagen in het gebied heeft ervaren. Een van de uitkomsten hiervan is dat voor het LTFO-team de werkzaamheden in Oekraïne volledig nieuw waren en dat zij hier niet of nauwelijks op waren voorbereid.

4.2.6 OVSE, de pers en de SES

Nadat het nieuws van de ramp met vlucht MH17 de OVSE-missie in Oekraïne heeft bereikt, onderneemt het plaatsvervangend hoofd van de monitormissie enkele activiteiten die, volgens een sleutelinformant, in lijn zijn met het mandaat van de OVSE-missie in de regio. Bij dit mandaat hoort het vaststellen van feiten en het rapporteren daarover. Hierdoor reist de OVSE snel naar het rampgebied om onafhankelijk verslag te kunnen doen.

Een sleutelinformant vertelt dat door de OVSE als eerste een transport wordt geregeld van Kiev naar de rampplek. Hiertoe wordt in de nacht van 17 op 18 juli een helikoptertransportbedrijf

ingeschakeld waarmee de OVSE al eerder heeft samengewerkt. Dit bedrijf is in staat om dicht bij het rampgebied te komen. Tegelijkertijd stuurt men een “advance team” per auto naar de rampplek. Degenen die per helikopter reizen, worden afgezet in Izyum, waarna zij hun reis naar de rampplek per auto vervolgen. Aangekomen op de rampplek, op vrijdag 18 juli, wordt de OVSE door separatisten op een vijandige manier onthaald.

Op dezelfde dag ontvangt een vertegenwoordiger van de OVSE een telefoontje van de Nederlandse ambassade in Kiev met de vraag hen in te lichten over de situatie ter plekke, zo stelt een sleutelinformant. In dit gesprek heeft de OVSE aangegeven dat ter plekke de SES-hulpdiensten aan het werk zijn en dat deze een professionele indruk maken. Deze indruk ontstaat mede ook door de aanwezigheid van zogenaamde “recovery tenten” en de aanwezigheid van stroomaggregaten. Wel wordt door een sleutelinformant benadrukt dat het rampgebied niet uit één locatie bestond, maar dat de wrakstukken en stoffelijke overschotten op meerdere plekken neergekomen waren. De plaatselijke hulpdiensten zijn aan het werk met het bergen van stoffelijke resten van de passagiers op verschillende plekken, maar niet op de zogenaamde “burn site”—waar de meerderheid van de journalisten aanwezig is.

Tijdens de eerste dagen van de activiteiten in Oekraïne heeft de aanwezige pers een grote rol gespeeld. Zij zijn continu volop vertegenwoordigd; niet alleen in Kiev, Charkiv en Donetsk, maar ook op de crashsite. Een sleutelinformant stelt daarover dat de media eenvoudigweg kunnen berichten wat ze zelf willen. Deze informant refereert hierbij aan het beeld van de separatist met “het aapje”, dat uiteindelijk niet compleet in de media vertoond werd en stelt dat hierdoor ten onrechte het beeld van barbaarse praktijken van separatisten werd opgeroepen. Ook stelt deze informant dat er in de pers beelden van een stapel met lege laptoptassen werden gebruikt als aanwijzing voor plunderingen, terwijl men niet liet zien dat er naast die stapel met lege tassen ook een stapel laptops lag.

Een andere sleutelinformant stelt dat de rol van de OVSE voor de pers aan het begin van de crisis niet duidelijk was. De OVSE was op geen enkele manier betrokken bij een “technisch onderzoek” naar de ramp en richtte zich op het monitoren en rapporteren van de feitelijke situatie ter plekke. Deze sleutelinformant stelt ook dat de grote hoeveelheid aanwezige pers invloed had op de wijze waarop de OVSE haar werk kon uitvoeren. Zo maakte de aanwezigheid van de grote aantallen journalisten de separatisten nerveus—ook omdat die journalisten de velden met stoffelijke overschotten en wrakstukken betraden.

Zoals eerder kort vermeld, maakt men In Oekraïne bij crises gebruik van de zogenaamde State Emergency Service. Dit zijn hulpdiensten die per “oblast”, of provincie, georganiseerd zijn. De SES bestaat uit opgeleide en getrainde officieren die, wanneer er een crisis is, de plaatselijke hulpdiensten inschakelen, zoals de brandweer en mijnwerkers. Gespecialiseerde mijnwerkers hebben hierbij expertise in het bergen van stoffelijke overschotten op moeilijk bereikbare plekken. De mate van training van een gedeelte van de SES (Mobile Rescue Centre) blijkt uit de certificering door de VN, die kort voor de ramp met MH17 werd uitgereikt na een examinering waarbij een vertegenwoordiger van het Nederlandse Ministerie van Defensie was betrokken.

Na het uitroepen van een bestuur in een gedeelte van Oost-Oekraïne door verschillende groepen van separatisten valt de SES in dit gebied praktisch gezien niet meer onder de aansturing van Kiev. De SES moet verantwoording afleggen aan plaatselijke separatistenleiders. Dit betekent echter niet dat de SES-officieren in het oosten van Oekraïne per definitie een pro-separatistische ideologie aanhangen. Een sleutelinformant benadrukt daarbij dat de plaatselijke commandant in het rampgebied van vlucht MH17 geen separatistische aspiraties heeft. Integendeel, deze SES-commandant, die in het dagelijks leven de plaatselijke brandweercommandant is, heeft besloten om in het gevaarlijke gebied te blijven om hulp te kunnen blijven bieden.

Uit het voorgaande kan worden opgemaakt dat ter plaatse reeds snel bekend is dat de SES in het rampgebied snel en, in de ogen van functionarissen ter plekke, ook professioneel aanwezig is. Dit is door een vertegenwoordiger van de OVSE bericht aan de Nederlandse ambassade in Kiev. Het team van LTFO-medewerkers geeft aan dat de lichamen "onder correcte omstandigheden zijn opgeslagen".[1] Een sleutelinformant constateert echter dat hij na deze melding een sms-bericht van de ambassade ontvangt met de mededeling dat hij zulke woorden niet mag gebruiken en dat dit in Nederland als een groot probleem wordt gezien. De functionaris ervaart weinig steun vanuit de ambassade of de crisisbeheersingsorganisatie in Den Haag voor de werkzaamheden van zijn team of van hemzelf, zo vertelt een sleutelinformant. Ook stelt een sleutelinformant dat familie van het LTFO-team nieuws over ontwikkelingen en werkzaamheden in het gebied uit de pers moet vernemen en dat zij niet op de hoogte worden gehouden.

4.2.7 Situatie op de Nederlandse ambassade in Kiev en link met Den Haag

Volgens verschillende sleutelinformanten maakt de situatie op de Nederlandse ambassade in Kiev in de eerste dagen van de crisis een chaotische indruk. Zo wordt gesteld dat de ambassade in de nafase van de machtsovergang in Oekraïne teveel belast werd en de MH17-crisis er eigenlijk niet bij kon hebben. Ook blijkt uit interviews dat de ambassade geen sterke informatiepositie heeft over hetgeen er zich in het rampgebied afspeelt. Binnen de ambassade lijkt men langs elkaar heen te communiceren, terwijl de slecht ingerichte en weinig geïnformeerde OPS-room weinig ondersteuning biedt.

Het SCOT-team, dat wordt ingevlogen voor het versterken van het ambassadepersoneel, brengt enige verlichting en richt zich in de eerste dagen vooral op het onderhouden van contacten met Den Haag, met de diplomatieke relaties met Oekraïne en de diplomatieke relaties met de andere landen die betrokken zijn bij de MH17-crisis. Daarnaast speelt het contact met de OVSE een grote rol. Uit interviews wordt duidelijk dat het SCOT-team zich niet erg bemoeit met de interne organisatie van de Nederlandse ambassade in Kiev. De contacten tussen het SCOT-team en de crisisorganisatie in Den Haag zijn de eerste dagen zeer intens. Vanuit het SCOT-team wordt gesteld dat deze contacten dermate intensief zijn dat het werk op de ambassade daaronder lijdt, aldus een sleutelinformant.

[1] Zie bijvoorbeeld: http://www.ad.nl/ad/nl/31544/Rampvlucht-MH17/article/detail/3693168/2014/07/21/Eerste-inspectie-trein-door-experts-afgerond.dhtml

Zoals uit deze paragraaf duidelijk wordt, ontplooien in de eerste dagen van de MH17-crisis verschillende functionarissen vanuit verschillende Nederlandse diensten en vanuit verschillende Haagse ministeries uiteenlopende activiteiten in Oekraïne, om daarmee enige grip te verkrijgen op de situatie aldaar. Zowel het Ministerie van Buitenlandse Zaken (SCOT-team), de Nationale Politie (LTFO-team) en Defensie (de vooruitgeschoven post in Charkiv) spelen in deze eerste dagen een belangrijke rol.

4.3 CRISISRESPONS NAAR NABESTAANDEN

4.3.1 Inzet van de familierechercheurs, Slachtofferhulp Nederland en gemeenten

In de eerste maanden van de crisis spelen de familierechercheurs een centrale rol in de zorg voor nabestaanden en in het proces van informatieverzameling ten behoeve van de identificatie. Een sleutelinformant vertelt dat familierechercheurs op een wezenlijk andere manier worden ingezet dan bij eerdere incidenten/gebeurtenissen. Doordat nabestaanden op een zeer centrale plek worden gezet door leden van de MCCb krijgen familierechercheurs in de loop van de tijd een zeer uiteenlopend takenpakket, welke loopt van het begeleiden van stoffelijke overschotten tot het begeleiden van nabestaanden naar de ceremonie op vliegbasis Eindhoven en nabestaandenbijeenkomsten. Ook staan familierechercheurs centraal in het zogenaamde *ante mortem* onderzoek, dat onder leiding van het LTFO wordt uitgevoerd. Een sleutelinformant vertelt dat het LTFO soms een andere werkwijze gewend was in het kader van hun inzet van “verwantenrechercheurs” bij andere incidenten en crises dan de werkwijze van de familierechercheurs.

Voor het werk van familierechercheurs is de nabestaandenlijst cruciaal. Aan de hand van deze lijst kunnen rechercheurs aan nabestaanden gekoppeld worden. Echter, doordat het valideren en checken van de passagierslijst lang duurt, zoals ook in hoofdstuk 3 aan de orde is geweest, is de nabestaandenlijst pas gedeeltelijk gereed op zaterdag 19 juli en volledig op zondag 20 juli. Gedurende deze eerste dagen zijn al veel familierechercheurs, uit heel het land, voor dienst opgeroepen en zij willen dan ook zeer graag aan de slag. Als de eerste gevalideerde nabestaandengegevens op zaterdag 19 juli binnendruppelen, worden deze ad-hoc gekoppeld aan rechercheurs. Een sleutelinformant geeft aan dat familierechercheurs hierdoor kriskras door het land worden geplaatst.

In de eerste dagen van de crisis opent Slachtofferhulp Nederland op 18 juli in overleg met het Ministerie van Veiligheid en Justitie een website voor nabestaanden van de vliegramp, het Informatie- en Verwijscentrum. Bij de nabestaandenbijeenkomst op 21 juli in Nieuwegein zijn 50 medewerkers van Slachtofferhulp Nederland aanwezig ter ondersteuning. Nabestaanden kunnen psychosociale ondersteuning vragen bij Slachtofferhulp Nederland, waarna zij een casemanager toegewezen krijgen. Na de informatiebijeenkomst melden zich 65 nabestaanden aan voor hulp van Slachtofferhulp Nederland. Op 22 juli wordt de website voor nabestaanden uitgebreid met een besloten gedeelte, waarbij Slachtofferhulp Nederland als moderator en beheerder van het forum optreedt. Bij de aankomstceremonie op 23 juli in Eindhoven zet Slachtofferhulp Nederland 40

medewerkers in.[2] In de periode hierna neemt het aantal nabestaanden toe dat een beroep doet op Slachtofferhulp Nederland, tot nabestaanden van 180 slachtoffers van de ramp na enkele maanden.

Het NCC informeert de getroffen gemeenten na enkele dagen over de aantallen en namen van slachtoffers in hun gemeenten. Een sleutelinformant geeft aan dat gemeenten, mede door het geworteld zijn in de eigen gemeenschap, dan vaak al op de hoogte zijn van informatie—zij het dat deze nog niet officieel is geverifieerd. In de eerste dagen van de crisis ontplooien de getroffen gemeenten in Nederland veel activiteiten op eigen initiatief. Vaak gaat de burgemeester van de gemeente langs bij de direct nabestaanden voor condoleance en een gesprek. Sommige gemeenten roepen een speciaal projectteam van ambtenaren in het leven, dat als contactpunt fungeert met nabestaanden.

De nationale crisisbeheersingsorganisatie ondersteunt de gemeenten verder door het opstellen van handreikingen. Zo geeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 23 juli een ”Handreiking administratieve procedure”[3] uit, die het in samenwerking met het Ministerie van Veiligheid en Justitie en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) heeft opgesteld, waarvan een update wordt gestuurd op 7 augustus.[4] In deze handreiking wordt de afwijkende procedure voor de aangifte van overlijden buiten Nederland toegelicht, om op deze manier het proces snel te laten verlopen en zodat nabestaanden hiermee zo min mogelijk worden geconfronteerd. Daarnaast verwijst het Rijk door naar bestaande handreikingen die gemeenten kunnen gebruiken in de nazorg: ”Contact met getroffenen”[5] en ”Herdenken”[6] van Impact.

Gemeenten nemen ook zelf contact op met het NCC, waarbij ze vragen hebben over talloze, met name praktische zaken zoals hoe een stille tocht het beste vormgegeven kan worden. Zo is in een later stadium bijvoorbeeld het idee over een ‘knuffelprotocol’ tot stand gekomen; over wat er met de neergelegde knuffels moet gebeuren. Dat idee vindt zijn oorsprong in een vraag van een gemeente. Een sleutelinformant geeft aan dat er veel vragen zijn bij burgemeesters over hoe er invulling moet worden gegeven aan een dag van nationale rouw.

Door het hele land organiseren getroffen gemeenten stille tochten, de opening van condoleanceregisters, informatiebijeenkomsten, registratie van slachtoffers, diverse bijeenkomsten, een bijdrage aan de zorg voor nabestaanden en een diversiteit aan praktische ondersteuning. Een sleutelinformant geeft aan dat de gemeenten vaak taken uitvoeren die de taken van familierechercheurs en van Slachtofferhulp Nederland aanvullen. De gemeenten maken gebruik van handreikingen die door de nationale overheid worden opgesteld, zoals de handreiking ten aanzien

---

[2] Zie: Jammers, V. (2015). Slachtofferhulp na de ramp met MH17. *Verkeersrecht*, 7-8.

[3] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2015). *Handreiking administratieve procedure binnen uw gemeente indien een inwoner is overleden in het buitenland (vliegramp Oekraïne)*.

[4] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2015). *Update registratie slachtoffers vliegramp MH17*. 7 augustus 2014.

[5] Hoijtink, L. & W. Jong (2011*). Contact met getroffenen. Aandachtspunten voor communicatie tussen overheid en getroffenen in de nafase van rampen en crises*. Impact.

[6] Holsappel, J.C. (2012). *Herdenken. Aandachtspunten bij het organiseren van een herdenking kort na schokkende gebeurtenissen, rampen en calamiteiten*. Impact.

van de administratieve procedure bij overlijden in het buitenland. Gemeenten hebben soms contact met het NCC en met het NGB voor advies in vaak praktische zaken. Verder worden gemeenten ondersteund door, onder meer, de GGD's en huisartsen.

4.3.2 De informatiebijeenkomst in Nieuwegein

Op 21 juli om 14.00 uur wordt voor nabestaanden een besloten informatiebijeenkomst georganiseerd in het NBC Congrescentrum in Nieuwegein. Nabestaanden worden tijdens deze bijeenkomst geïnformeerd over de situatie in Oekraïne. Meer dan 1.000 nabestaanden komen naar deze bijeenkomst. Bij de bijeenkomst zijn ook de Koning en de Koningin aanwezig, de Minister-President en andere leden van het kabinet. De bijeenkomst voor nabestaanden is niet toegankelijk voor publiek en pers. Zij worden met zwarte schermen afgeschermd van de locatie. In het eerste gedeelte van de bijeenkomst spreken de Minister-President en medewerkers van Slachtofferhulp Nederland en het LTFO de aanwezige nabestaanden toe. In het tweede gedeelte kunnen nabestaanden met elkaar in gesprek gaan. Na afloop van de bijeenkomst geven zowel de Koning als de Minister-President een korte persverklaring, waarin zij hun medeleven tonen.

Op de bijeenkomsten van de nationale crisisbeheersingsorganisatie van 18 juli komt de nabestaandenbijeenkomst aan bod. Nabestaanden worden bereikt via het Ministerie van Buitenlandse Zaken, de gemeenten, het LTFO en Malaysia Airlines. Op 20 juli, de dag voor de bijeenkomst, wordt het draaiboek in de nationale crisisbeheersingsorganisatie zowel op ambtelijk als politiek-bestuurlijk niveau doorgesproken. Ook wordt er na afloop door de nationale crisisorganisatie op gereflecteerd. Pas op het laatste moment komen er veel aanmeldingen voor de nabestaandenbijeenkomst binnen. Eerst wordt geprobeerd nabestaanden via het NCC te benaderen, op een later tijdstip neemt men alsnog contact op met Malaysia Airlines hetgeen in (veel) meer aanmeldingen resulteert. Wat betreft de organisatie van de nabestaandenbijeenkomst zijn het Ministerie van Veiligheid en Justitie, het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Stichting Arq-Impact en het DCC van het Ministerie van Buitenlandse Zaken betrokken geweest. Mede op advies van een burgemeester is ervoor gekozen om de bijeenkomst niet in Badhoevedorp te organiseren, omdat daar veel vliegtuigen overkomen. Sleutelinformanten merken op dat er tijdens de nabestaandenbijeenkomst veel praktische vragen gesteld zijn.

4.3.3 Lokale herdenkingen in Nederland

In de eerste dagen van de crisis vinden door het hele land lokale herdenkingen plaats. Deze herdenkingen worden deels vanuit de gemeenten georganiseerd, maar vinden ook plaats op initiatief van verenigingen, scholen en kerken. Zo wordt op 18 juli een herdenking op het Minkema College in Woerden georganiseerd voor het overlijden van drie leerlingen van de school, waar ook de burgemeester aanwezig is, en wordt in de avond van 23 juli ter nagedachtenis van de slachtoffers een dienst gehouden in de Amersfoortse Sint Joriskerk, waar honderden mensen naartoe komen.

4.3.4 De dag van nationale rouw

Op 23 juli 2014 even voor 16.00 uur komen met twee militaire vliegtuigen, een Nederlandse C-130 Hercules en een Australisch Boeing C-17, de eerste kisten met stoffelijke overschotten uit Oekraïne aan op vliegbasis Eindhoven. Hiervoor heeft een ceremonie plaatsgevonden op het vliegveld in Charkiv. Bij de aankomstceremonie op vliegbasis Eindhoven zijn rond de 1.200 nabestaanden aanwezig. Verschillende sleutelinformanten, die zich op dat moment in Oekraïne en Nederland bevinden, geven aan de aankomstceremonie als enorm indrukwekkend te hebben ervaren. De Koning, Koningin, Minister-President, vicepremier, andere politici en buitenlandse vertegenwoordigers zijn aanwezig. Na de Last Post wordt een minuut stilte in acht genomen. Ook het treinverkeer in Nederland staat een minuut stil. De lijkkisten worden een voor een door militairen uit de vliegtuigen naar de lijkwagens gedragen. De beelden worden door de NOS live uitgezonden, waarbij nabestaanden buiten beeld blijven. Ook de Amerikaanse nieuwszender CNN zendt de beelden live uit. De stoffelijke overschotten worden in veertig lijkkisten in een colonne en onder politiebegeleiding over de A2 en A27 naar de Korporaal Van Oudheusdenkazerne in Hilversum gereden. Een haag van mensen heeft zich inmiddels verzameld langs de kant van de snelwegen en op de viaducten. In Hilversum zal de identificatie van stoffelijke overschotten plaatsvinden.

De overheid heeft de dag van de aankomst van de eerste stoffelijke overschotten uitgeroepen tot dag van nationale rouw. Daarbij is een vlaginstructie ingesteld, die geldt voor alle overheidsgebouwen in het land. De gehele dag is er bij de publieke omroepen geen reclame of amusement te zien. De ceremonies en de rouwstoet maken diepe indruk op nabestaanden en Nederlandse burgers. Via de internationale nieuwszenders kijkt de wereld vol ontzag mee hoe Nederland de eerste slachtoffers van vlucht MH17 die dag weer thuisbrengt.

HOOFDSTUK 5
PERIODE ROND DE EERSTE MISSIE (24 JULI – 8 SEPTEMBER 2014)

In dit hoofdstuk worden de kernactiviteiten van de nationale crisisbeheersingsorganisatie en haar externe partners beschreven in de periode van 24 juli tot 8 september. Hierbij grijpen wij terug op de parallelle kernactiviteiten die wij hebben onderscheiden in hoofdstuk 1. De periode tussen 24 juli en 8 september staat voor een groot gedeelte in het teken van de repatriëringsmissie in Oekraïne, die vooral tot doel heeft stoffelijke overschotten terug te brengen naar Nederland. Daarbij moet opgemerkt worden dat een gedeelte van de crisisrespons in Den Haag plaatsvindt voor 24 juli. Dit wordt in dit hoofdstuk vermeld, daar het besluitvorming betreft over de missie die vanaf 24 juli plaatsvindt. Daarnaast worden er in deze periode voorbereidingen getroffen voor de nationale herdenking, die uiteindelijk op maandag 10 november zal plaatsvinden. Een andere belangrijke activiteit is de zorg aan nabestaanden en besluitvorming in de nationale crisisbeheersingsorganisatie.[1] Op 8 september gaat de Rijkscrisisstructuur over in een projectorganisatie en eindigt de tijdlijn van het eerste deelonderzoek. Ten behoeve van de overige deelonderzoeken wordt in dit hoofdstuk ook een kort overzicht gegeven van de activiteiten van de nationale crisisbeheersingsorganisatie na 8 september.

5.1 CRISISRESPONS IN DEN HAAG IN DE PERIODE VAN 24 JULI TOT EN MET 6 AUGUSTUS

Zoals gesteld staat de periode tussen 24 juli en 8 september voor een groot gedeelte in het teken van de eerste repatriëringsmissie. Dit geldt in het bijzonder voor de periode van 24 juli tot en met 6 augustus. Hierdoor staat de besluitvorming in Den Haag over de eerste repatriëringsmissie centraal in deze paragraaf. Echter, een groot gedeelte van de besluitvorming over het vormgeven van de repatriëringsmissie vindt niet plaats in de ICCb of MCCb, maar in een ad-hoc ingericht overlegtraject dat parallel aan de ICCb en MCCb opereert. Daarom beschrijven we eerst deze besluitvorming rond het vormgeven van de missie. Vervolgens beschrijven we hetgeen in de ICCb- en MCCb-vergaderingen aan de orde is gekomen.

5.1.1 Besluitvorming over de missie

Om een goede beschrijving te geven van de besluitvorming over de missie moeten we enkele dagen teruggaan; dagen die in de vorige hoofstukken zijn beschreven. Een aantal dagen na de ramp met

[1] De activiteiten gericht op informatievoorziening aan Tweede Kamer, media en samenleving worden separaat besproken in hoofdstuk 9.

vlucht MH17 ontstaat binnen de crisisorganisatie in Den Haag een discussie over de vorm van de repatriëringsmissie die naar het rampgebied moet worden gestuurd en die als doel heeft het terughalen van stoffelijke resten en bezittingen van de passagiers van MH17 naar Nederland. Deze discussie speelt zich deels gelijktijdig af met de activiteiten die in Oekraïne worden ontplooid en zoals deze in het vorige hoofdstuk zijn beschreven. De aanleiding voor de discussie lijkt te zijn gelegen in de zorgen in Den Haag over de toegang tot het rampgebied en de snelheid waarmee stoffelijke overschotten kunnen worden geborgen en naar Nederland kunnen worden overgebracht. De paragrafen hierna beschrijven eerst de besluitvorming omtrent het scenario voor een repatriëringsmissie. Deze besluitvorming speelt zich af vanaf het weekeinde van 19 en 20 juli tot zaterdag 26 juli; het moment dat de eerste agenten en militairen naar Oekraïne afreizen. Wij hebben ervoor gekozen om de besluitvorming over de missie pas in dit hoofdstuk te bespreken om het overzicht te bewaren.

Frustratie over de voortgang van repatriëring

Rond het weekend van 19 en 20 juli ontstaat binnen de nationale crisisbeheersingsorganisatie in Den Haag frustratie over de voortgang van de repatriëring van de stoffelijke overschotten van slachtoffers naar Nederland. De eerste paar dagen duurt het enige tijd voordat het LTFO-team de trein in Torez kan bereiken. Uit interviews en persberichten over gesprekken die zijn gevoerd met de Russische President Poetin blijkt dat toegang tot het rampgebied niet eenvoudig te regelen was. De Russische president zegt alles in het werk te stellen, maar benadrukt dat hij geen controle heeft over separatisten. Ook blijkt uit interviews dat de beelden die in de eerste dagen na de ramp in de media verschijnen aanleiding geven om snel toegang tot het rampgebied te krijgen. Verschillende sleutelinformanten geven aan dat men in Den Haag uit deze beelden afleidt dat de separatisten oneerbiedig met stoffelijke overschotten van de passagiers van vlucht MH17 zouden omgaan. Men vindt het in de top van de crisisbeheersingsorganisatie, zo stelt een sleutelinformant, een kwestie van fatsoen dat slachtoffers en hun persoonlijke bezittingen zonder moeilijkheden geborgen en gerepatrieerd kunnen worden.

Vervolgens, zo stelt een nauw betrokken sleutelinformant, heeft de Minister-President op zondag 20 juli telefonisch opdracht gegeven voor het verkennen van enkele scenario's die de repatriëring van stoffelijke overschotten zouden moeten bespoedigen. Op deze zondag ligt de nadruk, volgens een sleutelinformant die nauw betrokken was bij dit proces, op het ontwikkelen van "het zwaarste scenario", waarbij Nederland het voortouw neemt in een grootschalige militaire missie in het oosten van Oekraïne. Die zware militaire missie zou gericht moeten zijn op het zekerstellen van het rampgebied en de toegang daartoe garanderen.

Een "parallel besluitvormingsproces"

Het plannen van militaire scenario's, waarbij in eerste instantie de nadruk lag op het "zwaarste scenario", speelt zich niet af in de reguliere gremia van de crisisbeheersingsorganisatie in Den Haag (ICCb en MCCb). Besluitvorming over militaire scenario's vindt veelal plaats in een "parallel overlegcircuit", waarin specifieke spelers elkaar spreken over militaire operaties. Volgens sommige

sleutelinformanten is er sprake van een MCCb "en petit comité".[2] De betreffende spelers zijn: de Minister-President, de Minister van Defensie, de Minister van Buitenlandse Zaken, de Minister van Veiligheid en Justitie en de Commandant der Strijdkrachten. Als reden voor het opstarten van een dergelijk parallel overlegcircuit wordt aangedragen dat binnen de ICCb en MCCb hoofdzakelijk politieke zaken en communicatie-aangelegenheden worden besproken, waarbij weinig ruimte is voor militaire operationele zaken.

Uitwerken van scenario's

Op zondag 20 juli wordt duidelijk, zo vertelt een nauw betrokken sleutelinformant, dat er grofweg twee militaire scenario's ontwikkeld worden: (1) het recht in het rampgebied in eigen handen nemen of (2) een licht bewapende missie uitvoeren.

De uitwerking van deze militaire scenario's wordt gedaan door de directie Operaties (DOPS) van het Ministerie van Defensie. In deze periode, omstreeks 20 juli, is DOPS door de vakantieperiode slechts minimaal bezet. Door de planningsopdrachten die binnenkomen, zijn veel medewerkers teruggeroepen van vakantie en heeft DOPS na een aantal dagen de beschikking over ongeveer 40 medewerkers. Ook sluiten militairen uit Australië zich aan bij DOPS, waardoor er in de loop van de tijd 180 medewerkers aanwezig zijn voor het uitwerken en plannen van militaire scenario's. Volgens een hierbij betrokken sleutelinformant heeft men vervolgens, samen met deze Australische militairen, het uitwerken en plannen van de mogelijke militaire missies ter hand genomen. Een andere medewerker van Defensie vertelt dat deze plannen dermate serieuze vormen aannamen dat er bij de eerste vlucht van Australische C17's naar Charkiv (op 23 juli) militaire planners aan boord waren die een militaire inzet konden voorbereiden.

Een sleutelinformant die bij deze voorbereiding betrokken was, vertelt dat bij het plannen van het zware militaire scenario afstemming heeft plaatsgevonden met de vaste NAVO-partners (onder andere SACEUR[3] en de Verenigde Staten). De betreffende functionaris vertelt dat deze partners zeer ondersteunend waren ten opzichte van Nederland. De internationaal-politieke dynamiek ten opzichte van Rusland speelde daarbij een rol. Hierdoor werd de steun van deze partners hoofdzakelijk achter de schermen verleend, bijvoorbeeld op het gebied van het aanbieden van inlichtingen en transportmogelijkheden.

Besluitvorming omtrent scenario's

De militaire scenario's zijn op maandag en dinsdag (21 en 22 juli) uitgewerkt en op woensdag (23 juli) besproken in de ministerraad. Deze bijeenkomst van de ministerraad vindt plaats na de ceremonie op vliegbasis Eindhoven. Na afloop van de ministerraad van 23 juli verschijnt een korte verklaring, waarin wordt gesteld dat men heeft gesproken over de volgende fase in de verwezenlijking van de doelstellingen.[4] Eerder die dag verklaart de Australische premier, naar

---

[2] Enkele sleutelinformanten trekken hierbij een vergelijking met de "Ministeriële Kerngroep Speciale Operaties" (MSKO).

[3] Supreme Allied Commander Europe.

[4] https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2014/07/24/ministerraad-bespreekt-volgende-fase-in-aanpak- nasleep-vliegramp

aanleiding van de ceremonie op Eindhoven, dat hij alle opties openhoudt om de crashsite zeker te stellen.[5] De volgende dag maakt de Australische premier bekend dat hij, na een gesprek met Poetin, voorstander is geworden van een politiemissie.[6] De Nederlandse Minister-President maakt op dezelfde dag (24 juli) via een persconferentie bekend dat het kabinet 40 medewerkers van de KMar naar Oekraïne stuurt. Het kabinet werkt daarnaast aan een aantal opties die een stabiele omgeving moeten garanderen.[7] Het kabinet stuurt dezelfde dag ook een kennisgevingsbrief naar de Tweede Kamer.[8] Hierin kondigt de regering een Artikel 100 brief aan.[9] Op zondag 27 juli kiest het kabinet, in een extra vergadering van de ministerraad, definitief voor een missie met een civiel karakter. De Minister-President geeft in een persbericht dan het volgende aan: "het verkrijgen van een militair overwicht door een internationale missie in dit gebied is, zo is onze conclusie, niet realistisch".[10]

Nadat de scenario's omtrent de militaire inzet uitgewerkt zijn, zijn deze voorgelegd aan de ministerraad. Hier, zo vertelt een betrokken sleutelinformant, is een presentatie gehouden waarin alle uitgewerkte scenario's aan de orde zijn geweest. Dezelfde betrokkene vertelt dat deze scenario's internationaal gezien complex lagen door de afhankelijkheid van de militaire inzet van enerzijds Oekraïne en anderzijds de separatisten. Het was onmogelijk om zonder instemming van deze partijen het gebied in te gaan, omdat men anders met toepassing van geweld toegang tot het rampgebied had moeten verkrijgen.

Over de afwegingen binnen het kabinet over het zware militaire scenario wordt gesteld dat men de bovenstaande overwegingen uiteindelijk doorslaggevend vond. Het nemen van de beslissing om het "zware" militaire scenario uiteindelijk niet uit te voeren, op 27 juli, is met instemming van alle bewindspersonen genomen. Verschillende sleutelinformanten vertellen dat de inbreng van vertegenwoordigers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken belangrijk is geweest bij het afzien van het "zware scenario". Uiteindelijk heeft de regering door dit besluit geen Artikel 100 brief hoeven schrijven aan de Tweede Kamer; uitsluitend de formele kennisgeving tot het schrijven van een dergelijke brief. Ook blijkt uit de interviews en de verslaglegging van de MCCb dat er kort gesproken is over mogelijke consequenties voor Artikel 5[11] van het NAVO-handvest. Dit was evenwel niet aan de orde, omdat Oekraïne geen NAVO-grondgebied is. Een sleutelinformant vertelt dat het verstandig was dat besprekingen over de crisis niet in NAVO-verband zijn opgepakt, omdat men

---

[5] http://www.abc.net.au/news/2014-07-23/mh17-abbott-calls-for-forensic-search-of-site/5618800.

[6] http://www.news.com.au/travel/travel-updates/mh17-abbott-wants-australian-police-at-crash-site-after-he-spoke-to-putin-and-bodies-arrive-in-the-netherlands/story-fnizu68q-1226998041829.

[7] https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2014/07/24/40-marechaussees-naar-oekraine.

[8] Brief van de Ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer, 24 juli 2014.

[9] Een Artikel 100 brief is een brief van de regering aan de Tweede Kamer der Staten Generaal met betrekking tot de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde.

[10] https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2014/07/27/geen-militaire-repatrieringsmissie-naar-oekraine.

[11] Artikel 5 van het NAVO-handvest stelt dat in geval van een aanval op (het grondgebied van) een van de lidstaten, deze door de anderen zal worden opgevat als een aanval op allemaal en dat alle landen zullen meehelpen (samenwerken) om de aanvaller af te weren.

wilde vermijden dat de crisis geframed zou worden in termen van “traditionele” Oost-Westverhoudingen.

De rol van Australië in de besluitvorming omtrent scenario’s

Zoals hiervoor beschreven, worden de militaire scenario’s tezamen met Australië voorbereid en gepland. Ook worden de verschillende militaire scenario’s doorgesproken met de Minister-President van Australië. Deze wordt daarbij gekarakteriseerd als iemand met stevige uitspraken die graag zaken voortvarend aanpakt. Hierdoor komen snel na de ramp Australische militairen naar Nederland voor mogelijke inzet. In de eerste periode na de ramp met vlucht MH17 heeft Australië volgens een betrokken sleutelinformant een houding waarbij militair handelen op de voorgrond staat. Uit interviews blijkt dat de Nederlandse en Australische benadering in telefonische gesprekken tussen de Nederlandse en de Australische Minister-President uitvoerig aan de orde geweest is. Besluitvorming over de vorm van de inzet komt in nauw overleg met Australië tot stand. Hierbij ontwikkelt zich gaandeweg een gezamenlijk standpunt.

Inrichting van de stuurgroep MH17 Recovery

De nadruk op de bestuurlijke en communicatie-aspecten van de crisis in de ICCb wordt door veel sleutelinformanten als argument aangedragen voor de oprichting van een “stuurgroep MH17 Recovery”, die de ICCb adviseert. Binnen de ICCb, zo wordt in interviews gesteld, wordt de voorbereiding van besluitvorming over de operationele aspecten van de missie in Oekraïne namelijk gemengd met politiek-bestuurlijke discussies. Om een heldere splitsing aan te brengen tussen de operationele voorbereiding van de missie en de ambtelijke voorbereiding in de ICCb is rond 21 juli besloten om afgevaardigden vanuit de ICCb te groeperen in een nieuw overlegorgaan, dat zich zou gaan bezighouden met operationele zaken rond de missie. Het krijgt in de loop van de tijd de naam “stuurgroep MH17 Recovery”.

De stuurgroep MH17 Recovery wordt voorgezeten door de directeur of de plaatsvervangend directeur Operaties van de directie Operaties van het Ministerie van Defensie. Verder maken afgevaardigden van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, de AIVD en MIVD en de Nationale Politie deel uit van deze stuurgroep. De NCTV heeft een afvaardiging in de stuurgroep met een “monitorende” rol. Volgens in de stuurgroep participerende sleutelinformanten maakt de NCTV geen deel uit van het operationele besluitvormingsproces van de stuurgroep. De samenstelling van de stuurgroep wisselt in de loop van de tijd, al naar gelang de aard van de repatriëringsmissie verandert. Zo worden bijvoorbeeld in de loop van de tijd ook vertegenwoordigers van het Openbaar Ministerie en de Onderzoeksraad voor Veiligheid uitgenodigd om deel te nemen. De stuurgroep vergadert buiten de infrastructuur van het NCC.

Wat betreft het besluitvormingsproces omtrent de militaire scenario’s speelt de stuurgroep geen rol. Het parallelle overlegcircuit, zoals hierboven beschreven, wordt voorbereid door een op zichzelf staande eenheid binnen het Ministerie van Defensie.

Voorwaarden voor de politiemissie

De uitkomst van de verschillende overleggen, scenarioplanning en besluitvorming in de ministerraad is uiteindelijk dat er niet wordt gekozen voor een grootschalig militair optreden in Oekraïne. Een

civiele missie, “politiemissie”, geniet de voorkeur van het kabinet. Nadat de keuze op 24 juli wordt gemaakt om 40 medewerkers van de KMar naar Oekraïne te sturen—en ’s avonds door de Minister-President bekend wordt gesteld in een persconferentie, wordt binnen de crisisorganisatie in Den Haag besproken hoe deze politiemissie het beste kan worden ingevuld.

Een eerste punt van overleg is de vraag of politieagenten en militairen bewapend moeten worden. Hierbij is het standpunt van Defensie dat een zeker niveau van bewapening van personeel noodzakelijk is. Dat uitgangspunt is vanuit de aard van het werk van Defensie een bijna vanzelfsprekend gegeven. Vanuit het perspectief van de Nationale Politie wordt naar voren gebracht dat het bewapenen van personeel een soort schijnveiligheid kan opleveren. Daarop is besloten om dit vraagstuk te bespreken met de medewerkers van de Nationale Politie die naar het gebied zullen afreizen. Zij laten weten dat het onbewapend afreizen in hun optiek niet wenselijk is. Deze reactie moet, volgens nauw bij dit proces betrokken sleutelinformanten, gezien worden in het licht van de werkzaamheden van agenten in Nederland. Ook zij zijn gewend om bewapend de straat op te gaan. Uiteindelijk is gekozen voor een “tussenoplossing”, waarbij er handwapens naar Oekraïne gezonden zouden worden die “achter de hand” zouden blijven indien ter plekke nodig. Hierover ontstaat bij de uitvoering van deze oplossing een afstemmingsprobleem, zo vertelt een sleutelinformant, waardoor de vlucht met handwapens terug is gezonden naar Nederland.

Een tweede punt van overleg is de kleding die medewerkers van de missie gaan dragen. Een belangrijk punt bij het plannen en uiteindelijk uitvoeren van de politiemissie is dat deze “de-escalerend” moet gaan werken. Hierdoor is het voor medewerkers van Defensie niet mogelijk om een militair uniform te dragen. Besloten wordt daarop om alle medewerkers, zowel van de Nationale Politie als van Defensie (Koninklijke Marechaussee), dezelfde politie-uitstraling te laten hebben. Hierdoor werken de medewerkers van de Koninklijke Marechaussee in een uniform met een politie-uitstraling. Andere medewerkers van Defensie werken ter plekke soms “in burger”.

Een derde punt van overleg is de leiding, of plaatselijke operationele aansturing, van de missie. Omdat het belangrijk is dat de missie een politie-uitstraling heeft, is ervoor gekozen om een politiemedewerker aan te stellen als “Head of Mission”, een defensiemedewerker als strategisch militair adviseur en een militair (kolonel van de Koninklijke Marechaussee) aan te stellen als operationeel commandant. De operationeel commandant heeft zelf weer drie plaatsvervangers: een Nederlandse, een Australische en een Maleisische politiemedewerker.[12] De Head of Mission wordt “het gezicht” van de missie, terwijl de militair als operationeel commandant verantwoordelijkheid draagt voor de plaatselijke, operationele aansturing van de missie in het rampgebied. Wat het precieze mandaat van de Head of Mission was, zo vertelt een nauw betrokken sleutelinformant, stond niet op voorhand vast en zou zich gedurende de missie ontwikkelen.

Op 23 juli vraagt de commandant van de Koninklijke Marechaussee telefonisch een kolonel van de Koninklijke Marechaussee om commandant te worden van de “Combined Joint Interagency Taskforce (CJIATF) MH17 Recovery”, zoals de repatriëringsmissie formeel is gaan heten. Op 25 juli, 48 uur na dit telefoontje, gaat deze kolonel via vliegbasis Eindhoven onderweg naar Charkiv,

[12] De Maleisische politiemedewerker zal zich op 4 augustus bij de missie voegen.

tezamen met 40 medewerkers van de Koninklijke Marechaussee, 20 medewerkers van het LTFO en twee Australische politiemedewerkers. Eerder ontmoet de kolonel ook de vertegenwoordiger van de Nationale Politie, die in Charkiv plaatsvervangend commandant ter plaatse zal worden.

5.1.2 ICCb- en MCCb-vergaderingen van 24 juli tot en met 6 augustus

Op 24 juli komt de ICCb bijeen om 15.00 uur. De ICCb bespreekt dat het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport de eerstverantwoordelijke is voor de herdenkingsbijeenkomst die dan nog gepland staat voor eind september. De MCCb komt op diezelfde dag bijeen om 16.00 uur en bespreekt dat de Nationale Politie twee scenario's uitwerkt waarin centraal staat hoe men personeel naar de rampplek kan sturen zonder bewapening en welke veiligheidsrisico's er gelopen worden. Er wordt besproken dat een Artikel 100 brief alleen betrekking heeft op het repatriëren van stoffelijke overschotten en bezittingen. Er wordt besloten dat Defensie de regie heeft over de repatriëringsmissie, omdat de rampplek zich in oorlogsgebied bevindt en Defensie hiermee ervaring heeft. De NCTV stelt in deze vergadering dat het gebied gevaarlijk is, maar dat de NCTV onder voorwaarden toestemming geeft om af te reizen. Er wordt besloten om 40 medewerkers op 25 juli te laten vertrekken naar Oekraïne.

Tijdens de ICCb op 25 juli komt aan de orde dat de ontwerpresolutie voor de Verenigde Naties bijna gereed is, dat vier medewerkers voor de missie in Oekraïne zijn gearriveerd, dat de Oekraïense regering is gevallen en dat de Head of Mission op deze dag naar Kiev vliegt. Er wordt besloten dat de NCTV een factsheet maakt over de commandostructuur van de missie. Tijdens de aansluitende MCCb op deze dag komt aan de orde dat de ICCb en MCCb totale verantwoordelijkheid dragen voor de missie, dat de NCTV verantwoordelijk is voor de veiligheid, het NKC voor de communicatie en dat de Nationale Politie voor operationele zaken verantwoordelijk is. Ook komt aan de orde dat het Memorandum of Understanding tussen Nederland en Oekraïne wordt ondertekend.

De volgende dag, op 26 juli, komt de ICCb bijeen om 15.00 uur en bespreekt de verantwoordelijkheden van de ICCb en MCCb omtrent de missie in het rampgebied. Hier worden de MCCb-besluiten van de vorige dag doorgenomen. Er wordt gesteld dat de missie in Oekraïne plaatsvindt onder plaatselijke verantwoordelijkheid van de Head of Mission, onder de regie van Defensie. De veiligheidsinschatting van de NCTV geldt voor iedereen in het centrale domein, waaronder medewerkers van de Onderzoeksraad voor Veiligheid. In de aansluitende MCCb van 16.00 uur wordt gesproken over een gefaseerde uitbreiding van de missie, waarvan op dat moment 63 mensen ter plekke aanwezig zijn, met 40 politiemedewerkers en 40 defensiemedewerkers. Daarbij wordt gesteld dat de Koninklijke Marechaussee tot 200 man personeel zou kunnen leveren. Aan de orde komt dat er geen toegang is tot het rampgebied in verband met veiligheid. Er wordt voorgesteld om Defensie in de lead te brengen, omdat vanuit de missie een behoefte blijkt voor meer gestructureerde informatievoorziening en aansturing. De Nationale Politie en de Head of Mission behouden dan de verantwoordelijkheid over de missie, maar Defensie krijgt de operationele regie erbij. Men realiseert zich dat dit een omslagpunt betekent voor de missie. Tijdens de vergadering wordt gevraagd of de veiligheidsinschatting ook naar Defensie zou moeten overgaan. Er

wordt besloten dat de verantwoordelijkheid over de veiligheidsinschatting tot het Kamerdebat (dat op 29 juli gehouden zou worden) bij de NCTV blijft.

Twee dagen later, op 28 juli, komt in de ICCb aan de orde dat het onderzoeksteam naar de rampplek is afgereisd, maar dat zij terug hebben moeten keren in verband met gevechten. Ook komt aan de orde dat tv-ploegen vanaf maandag (28 juli) niet meer worden toegelaten op de rampplek. Vervolgens wordt gesteld dat er nog steeds veel condoleances en bloemen op Schiphol worden neergelegd en dat Rijkswaterstaat de knuffels naar de Korporaal Van Oudheusdenkazerne heeft gebracht. Daarnaast wordt de technische briefing aan de Kamer van 28 juli besproken door de Ministers van Buitenlandse Zaken en van Veiligheid en Justitie, de korpschef van de Nationale Politie en de Commandant der Strijdkrachten. Tijdens de aansluitende MCCb komen vervolgens de taakomschrijvingen van de Head of Mission en de operationeel commandant aan de orde. Vervolgens worden actiepunten voor de ICCb bepaald over de missie die gaan over de wijze van onderhandeling ter plekke en het transport van stoffelijke resten en persoonlijke bezittingen van het rampgebied naar Nederland. Daarna bespreekt de MCCb deelname van publieke vertegenwoordigers aan (sport-)evenementen.

De volgende dag, op 29 juli, vindt een nieuwe ICCb-vergadering plaats. Hierin komt aan de orde dat er een groeiende teleurstelling en frustratie is over het niet kunnen bereiken van de rampplek. Ook wordt gemeld dat er geen bevestiging is dat de wagon met persoonlijke bezittingen in handen van Oekraïne is—deze lijkt in Torez nog in handen te zijn van separatisten. Een bericht over stoffelijke overschotten in ziekenhuizen blijft onbevestigd. Wat betreft communicatie komt aan de orde dat de ministerraad heeft besloten geen algemeen beleid te maken met betrekking tot sportevenementen. Wel bespreekt de ICCb terughoudendheid bij optreden in publieke evenementen. Tijdens de aansluitende MCCb komt aan de orde dat Defensie naar alternatieve routes zoekt voor het bereiken van de rampplek. Over de adviezen van de ICCb wordt gemeld dat het primaat bij de sportbonden ligt. Bij de Gaypride zal het kabinet niet deelnemen. Defensie en de Nationale Politie zullen ingetogen aanwezig zijn. Ook bij bezoeken aan de kazerne in Hilversum zal terughoudendheid worden betracht. De MCCb neemt besluiten over persmomenten na afloop van het Algemeen Overleg van die dag, toegankelijkheid van de Korporaal Van Oudheusdenkazerne voor publieke vertegenwoordigers en de afvaardiging naar de Gaypride.

Tijdens de ICCb van 30 juli komt aan de orde dat de rampplek nog steeds onbereikbaar is. Het veiligheidsbeeld geeft weinig goede hoop voor het bereiken van de rampplek de komende dagen. Koelwagens staan gereed om naar de rampplek te gaan. Er wordt besloten dat de Nationale Politie scenario's uitwerkt voor de missie: (1) volharding, (2) vertrekken en later terugkomen, (3) verder opschalen op het moment dat het veilig is. Wat betreft nazorg wordt besproken dat veel maatschappelijke organisaties zich melden bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport om mee te helpen bij de herdenkingsdienst. Er wordt ook besloten om aantallen identificaties één maal per week te communiceren. Aan de MCCb wordt geadviseerd om: (1) de ceremonie bij terugkomst van stoffelijke overschotten op vliegbasis Eindhoven te handhaven, (2) bij vervoer van stoffelijke overschotten naar Hilversum geen wegen af te sluiten, (3) dat een statement van de Minister-President gewenst is, tenzij er niets concreets te melden is. Tijdens de aansluitende MCCb stelt men dat het verzamelde DNA-materiaal in Donetsk snel naar Nederland moet komen. De MCCb

besluit over bezoeken aan evenementen, communicatie over identificaties en informatie over nazorg op 31 juli. Ten slotte komt aan de orde dat de missie teveel informatieverzoeken vanuit de nationale crisisbeheersingsorganisatie krijgt.

Tijdens de ICCb van 31 juli vindt een gedachtewisseling plaats over scenario's rond de missie. Vervolgens bespreekt men dat ook de persoonlijke bezittingen naar Hilversum zullen worden overgebracht met hetzelfde proces als bij de terugkomst van stoffelijke overschotten. Daarna wordt besproken dat de rampplek is bereikt door een verkenningsteam van de OVSE. De Head of Mission heeft gemeld dat de verwachting is dat de veiligheidssituatie rond de rampplek de komende dagen niet zal verbeteren. Ook wordt besproken dat er 25 extra politiemedewerkers zijn aangekomen in Charkiv en dat het verdrag (Memorandum of Understanding) in het Oekraïense parlement is geratificeerd, wat een bewapening van de missie mogelijk maakt. De missie verplaatst zich vanuit Donetsk naar een locatie dichterbij de rampplek: er zijn in totaal 268 Nederlandse medewerkers in Oekraïne werkzaam ten behoeve van de missie. In de ICCb wordt besproken dat de MCCb geïnformeerd wil worden over het proces van identificatie en teruggeven van stoffelijke resten aan nabestaanden en over de coördinatie van geboden nazorg door verschillende instanties. In de aansluitende MCCb wordt besloten over terughoudendheid bij informatieverzoeken naar de missie en wordt een besluitvormingsprocedure voorgesteld over mogelijke bewapening van de missie. Dit moet een MCCb-besluit zijn, op advies van de stuurgroep MH17 Recovery en eventueel na consultatie van de korpschef Nationale Politie en de Commandant der Strijdkrachten.

Tijdens de ICCb van 1 augustus wordt gesproken over het aantal Nederlandse slachtoffers (196) en het bereiken van de rampplek door 60 à 70 forensische experts. Er wordt gesproken over de aantallen stoffelijke resten die zijn verzameld en de beschikbaarheid van koelwagons op de rampplek vanuit locaties in Oekraïne. Ook wordt gesproken over de operationele aansturing van de missie. Bij aankomst van de vlucht met stoffelijke resten zal dezelfde ceremonie plaatsvinden als eerder. Vluchten met persoonlijke bezittingen zullen niet met een ceremonie worden ontvangen. Wat betreft nazorg komen berichten aan de orde dat nabestaanden benaderd worden door teveel verschillende hulpverleners. Er wordt besproken dat de NCTV contact zal opnemen met de betrokken organisaties. Het advies aan de MCCb is dat er reden lijkt voor een persmoment van de Minister-President en een stand van zakenbrief aan de Kamer. In de aansluitende MCCb-vergadering wordt besloten dat er een verdrag komt tussen Nederland en Australië over de status van Australische militairen in Nederland. De ondertekening wordt in de MCCb goedgekeurd en meegenomen naar de ministerraad van 15 augustus. Op 2 en 3 augustus vinden telefonische MCCb-vergaderingen plaats en komt de ICCb niet samen.

In de ICCb van 4 augustus wordt besproken dat er opnieuw een vlucht met stoffelijke resten naar Nederland komt en dat de veiligheidssituatie op de rampplek problematisch blijft, temeer omdat de frontlinie zich verplaatst richting de rampplek. Er is gesproken over een datum voor de nationale herdenking. Ook komt aan de orde dat de stuurgroep MH17 Recovery een aantal scenario's uitwerkt voor het werk op de rampplek. Op het gebied van nazorg wordt besproken dat het onderscheid tussen medewerkers van Slachtofferhulp Nederland en familierechercheurs soms lastig is te maken door nabestaanden en dat communicatie gewenst is. Er wordt besloten dat de stuurgroep MH17 Recovery wordt verzocht te komen met een inrichting voor een loket waar de plaatselijke bevolking

gevonden stoffelijke resten en bezittingen heen kan brengen. Ook dient de stuurgroep uit te zoeken hoe men om dient te gaan met repatriëringsvluchten naar Nederland. Vervolgens komt een advies aan de MCCb aan de orde; een van de internationale partners lijkt eerder weg te willen van de rampplek en de ICCb adviseert een gezamenlijk optreden. Tijdens de aansluitende MCCb van 4 augustus worden, volgens de verslaglegging, geen besluiten genomen.

Op 6 augustus komt de ICCb om 14.00 uur bijeen en bespreekt de scenario's die door de Nationale Politie zijn ontwikkeld. Scenario 1: zoeken op de rampplek tot en met 17 augustus; scenario 2: verder zoeken na 17 augustus; scenario 3: het zoeken beëindigen voor 17 augustus. In de vergadering wordt verder gesproken over de aantallen stoffelijke resten die zijn geborgen op de rampplek en de eveneens kleine hoeveelheid persoonlijke bezittingen. Er wordt besproken dat Rusland een spoedzitting heeft verzocht aan de VN-Veiligheidsraad omtrent de humanitaire situatie in het oosten van Oekraïne. Verschillende duidingen hiervan worden besproken. Wat betreft nazorg komt de herdenkingsbijeenkomst (nationale herdenking) aan de orde en wordt een projectplan voor de nafase besproken. In de aansluitende MCCb van 6 augustus wordt het advies overgenomen omtrent het verlaten van de rampplek in verband met de veiligheidssituatie. Er wordt geconstateerd dat dit voorlopig de laatste dag is dat de missie op de site kan werken. Nabestaanden krijgen een vooraankondiging van het vertrek via het besloten gedeelte van de nabestaandenwebsite.

5.2 CRISISRESPONS IN HET RAMPGEBIED: DE OPSTARTFASE VAN DE REPATRIËRINGSMISSIE

Nadat de voorwaarden waaronder een missie naar Oekraïne duidelijker worden, krijgt ook de repatriëringsmissie vorm. Deze repatriëringsmissie in Oekraïne zou van 26 juli tot 6 augustus in het gebied rond en op de rampplek aanwezig zijn. Deze paragraaf schetst de eerste activiteiten van de missie.

5.2.1 Op weg naar Charkiv en Donetsk

Na vertrek op 25 juli komen de leden van de missie op zaterdagochtend 26 juli om 04.00 uur aan in Charkiv. Na aankomst spreekt de operationeel commandant van de missie met de politiek adviseur van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Vervolgens probeert de operationeel commandant zo snel mogelijk Donetsk te bereiken om daar te spreken met de OVSE. Onderweg strandt men in Izyum, vanwege gevechten tussen het Oekraïense regeringsleger en separatisten.

Zondagochtend, 27 juli, probeert men in een konvooi van ongeveer 40 medewerkers van de missie opnieuw om Donetsk te bereiken. Deze keer lukt dit. Bij aankomst blijkt dat veel pers zich heeft verzameld op de plek waar kwartier gemaakt wordt (het Radisson hotel). De aanwezige leden van de missie, zo vertelt een nauw betrokken sleutelinformant, kunnen gezien worden als de kwartiermakers die de komst van een grotere missie gingen voorbereiden.

5.2.2 Activiteiten op de Nederlandse ambassade in Kiev en de rol van de OVSE

De Nederlandse ambassade in Kiev wordt vlak na de crisis ondersteund door een SCOT-team van het Ministerie van Buitenlands Zaken, aangevuld met enkele functionarissen die in de eerste week van de crisis met het regeringsvliegtuig zijn meegevlogen, zoals medewerkers van de Koninklijke Marechaussee. Met de komst van de missie krijgt de ambassade ondersteuning bij de vormgeving van de repatriëring. Deze ondersteuning in Kiev richt zich vooral op het politiek-bestuurlijke niveau van de regering in Oekraïne. Hierbij ontwikkelt de Head of Mission, bijgestaan door de militair-strategisch adviseur, zich snel tot een belangrijke speler in het politiek-bestuurlijke krachtenveld in Kiev. Dat is mogelijk, aldus een hierbij nauw betrokken sleutelinformant, omdat aan het begin van de missie expliciet ervoor is gekozen om de operationele aansturing van de repatriëringsmissie via de directie Operaties (DOPS) van het Ministerie van Defensie te laten verlopen en niet via de Head of Mission.

De Head of Mission, die zich op de ambassade bevindt, kan zich richten op het verder creëren van de voorwaarden waaronder de missie succesvol kan opereren. Die voorwaarden richten zich enerzijds op het verder verbinden met de politiek-bestuurlijke spelers in Oekraïne en anderzijds op het werken aan de informatiepositie van de missie. Een van de hierbij betrokken sleutelinformanten stelt dat de eerste periode op de ambassade in het teken staat van het bouwen van een “netwerkorganisatie”. Hiermee wordt gedoeld op het creëren van relaties met vertegenwoordigers van betrokken landen zoals Oekraïne, Maleisië en Australië. Een sleutelinformant vertelt dat er in dat kader een dagelijks “tripartite” overleg plaatsvindt tussen vertegenwoordigers van de betrokken landen. Dit overleg vindt plaats op de Nederlandse ambassade in Kiev. In het overleg wordt informatie gedeeld en wordt er afgestemd voorafgaand aan de vergadering met de Oekraïense interdepartementale werkgroep, die onder leiding staat van de Oekraïense vicepremier. In deze werkgroep worden zaken op politiek-strategisch en militair niveau besproken, zoals bijvoorbeeld toegang tot de crashsite. Hiermee wordt ook afgestemd met de Oekraïense regering. Nederland opent de vergaderingen meestal. Dan start de OVSE met het geven van een beeld van de veiligheidssituatie waarna een bespreking volgt. Vervolgens worden afspraken teruggekoppeld met de OVSE, die deze op zijn beurt bespreekt met de separatisten in Donetsk.

De Maleisische delegatie is ook betrokken bij dit overleg. De Maleisische delegatie heeft in de onmiddellijke crisisrespons, zonder overleg, op de rampplek de flight data recorder en de cockpit voice recorder van vlucht MH17 zeker gesteld bij de separatisten. Hierdoor is er spanning komen te staan op de diplomatieke betrekkingen tussen Maleisië en Oekraïne. In de loop van de tijd verbetert dit.

5.2.3 De rol van Oekraïne en Australië in de opstartfase van de missie

Oekraïne speelt een belangrijke faciliterende rol bij het opstarten van de repatriëringsmissie. Afstemming met Oekraïense politieke, bestuurlijke en militaire vertegenwoordigers is noodzakelijk om afspraken te maken omtrent het bereiken van de rampplek. Een sleutelinformant vertelt dat er voor een goede afstemming tussen het Oekraïense leger en de repatriëringsmissie een Nederlandse

liaison wordt ondergebracht op het Oekraïense Ministerie van Defensie en het militaire hoofdkwartier in Kramatorsk. Hierbij gaat het erom fouten tussen Oekraïense militairen en Nederlandse medewerkers van de missie te verkleinen. Zo wordt er bijvoorbeeld afgesproken dat er geen Oekraïens militair materieel in de buurt van de rampplek mag worden opgesteld als er een missie onderweg of aanwezig is. Toch kwam het soms voor dat de repatriëringsmissie op weg naar het rampgebied tanks en ander materieel tegenkwam. Ook gingen de gevechten 's nachts gewoon door, zo vertelt een nauw betrokken sleutelinformant. Sleutelinformanten vertellen dat de Oekraïense regering niet altijd volledige controle had over groepen in het Oekraïense leger, omdat er onafhankelijke bataljons opereerden. Deze Oekraïense bataljons kwamen soms uit (rechts-)extremistische kringen. Aan separatistische zijde was er sprake van hetzelfde verschijnsel, hetgeen een uitdaging vormde voor de OVSE. Naast groepen separatisten waren er ook huurlingen en autonome groepen Kozakken aanwezig, waardoor de separatisten zelf geen gecoördineerd geheel vormden. Dit zorgde er bijvoorbeeld voor dat afspraken die in Donetsk gemaakt werden voor Donetsk golden maar niet voor het hele gebied. Een sleutelinformant vertelt dat de repatriëringsmissie in de eerste fase veel last had van direct vuur. Later lag de crashsite binnen het bereik van artillerievuur in de strijd bij Debaltsjevo.

Naast Nederland, dat na de verkennende fase meer personeel naar het rampgebied wil laten afreizen, levert ook Australië een substantiële bijdrage aan de repatriëringsmissie. Australië en Nederland zijn daardoor de natuurlijke partners in Kiev. Een sleutelinformant vertelt dat er in het begin van de missie veel energie is gestopt in de relatie met Australië. Australië heeft politiek en militair op het allerhoogste niveau ingezet tijdens de MH17-crisis. Deze militair, een viersterrengeneraal, maakt deel uit van het crisiskabinet in Australië en overlegt elke dag met de Australische Minister-President. Nederland heeft vanuit het civiele karakter van de missie een politiecommissaris aangesteld als Head of Mission. De Nederlandse Head of Mission rapporteert weliswaar iedere dag aan de MCCb maar heeft een autonome positie, zo vertelt een nauw betrokken sleutelinformant. Nederland en Australië blijken ook een andere manier van werken te hebben. Zo heeft Australië een complete strategische, operationele en tactische staf meegenomen. Nederland heeft een veel kleinere, op maat gesneden staf meegenomen.

Enkele sleutelinformanten geven aan dat de inhoudelijke samenwerking nauw met Australië wordt afgestemd. Australië heeft immers een eigen politiek-bestuurlijke agenda en is ingebed in de zogenaamde "Five-eyes".[13] Daarbij heeft de Minister-President van Australië de gewoonte om zeer stevige uitspraken te doen. Daarnaast moet Australië wennen aan het civiele karakter van de missie en het grote aandeel van de politie daarin. Australische agenten hebben een speciale positie binnen de Australische wet, waardoor er in de optiek van Australië moest worden uitgesloten dat er slachtoffers zouden vallen onder agenten. Voor Nederland was dat vanzelfsprekend ook een belangrijk uitgangspunt. De Minister-President had eerder, op de nabestaandenbijeenkomst in Nieuwegein, de uitspraak gedaan dat er geen 299e dode mocht vallen.

[13] Dit is een samenwerkingsverband tussen de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Canada, Nieuw-Zeeland en Australië op het gebied van inlichtingen.

5.2.4 Het opstarten van activiteiten in Charkiv

Voor het uitvoeren van de repatriëringsmissie wordt er vervolgens veel personeel en materieel overgevlogen naar Oekraïne. Een sleutelinformant vertelt dat hiervoor de Australische C17-transportvliegtuigen worden ingezet. Uiteindelijk, tegen het eind van de repatriëringsmissie, zijn er ongeveer 700 Nederlandse militairen en politiemedewerkers aanwezig in Oekraïne. Onder het materieel dat wordt overgebracht, is medische zorg, waaronder een veldhospitaal[14] en verschillende voertuigen. Dit niveau van operationele zorg brengt met zich mee dat veel personeel ook aanwezig moet zijn om dit te onderhouden. Een sleutelinformant vertelt dat dit personeel niet werd gestuurd vanuit een operationele vraag vanuit de commandant ter plekke. De reden was het niveau van capaciteit op het gebied van medische zorg en transport dat achter de hand moest worden gehouden.

5.2.5 Operationele aansturing van de missie

Doordat de samenstelling van de repatriëringsmissie zowel uit personeelsleden van het Ministerie van Defensie als de Nationale Politie bestaat, spelen beide actoren een rol in de operationele aansturing. Hierbij hebben de directie Operaties (DOPS) van het Ministerie van Defensie en de (nationale) Staven Grootschalig en Bijzonder Optreden (SGBO) van de Nationale Politie een belangrijke rol in de aansturing van het personeel in Oekraïne.

De stuurgroep MH17 Recovery speelt een belangrijke rol in de operationele aansturing van de missie. Zowel ter plekke in de logistieke activiteiten, maar ook bij de beoordeling van de beschikbare informatie. DOPS is vertegenwoordigd in de stuurgroep en zit deze voor. De rol van de SGBO is een andere. Een nauw betrokken sleutelinformant vertelt dat de SGBO terughoudender was dan DOPS in het afgeven van toestemming voor het sturen van politiepersoneel naar de rampplek. Daardoor werd de slagvaardigheid van het opereren ter plekke niet bevorderd. Een andere sleutelinformant interpreteert dit als “zijsturing” vanuit de SGBO. Deze sleutelinformant vertelt dat men hierdoor in de loop van de tijd heeft besloten om de mogelijkheden tot zijsturing en vertraging vanuit de SGBO te beperken door deze niet meer te voorzien van operationele informatie, terwijl de lijnen naar de ICCb en de stuurgroep bleven gehandhaafd. Over het contact met Den Haag vertelt een sleutelinformant dat de Head of Mission rechtstreeks contact had met de NCTV. Dit was vooral belangrijk wanneer er dingen speelden waar onmiddellijke actie op nodig was, zo vertelt de sleutelinformant. Deze lijn met de NCTV was kort. Daarnaast brachten de Head of Mission en zijn strategisch militair adviseur elke avond, via de secretaris van de MCCb (de NCTV) een gezamenlijk verslag uit aan de MCCb, waarbij de Commandant der Strijdkrachten en de korpschef van de Nationale Politie werden betrokken.

Wat betreft de operationele aansturing van de missie vertelt een sleutelinformant dat de NCTV op 27 juli de opdracht gaf aan de operationeel commandant om Donetsk te verlaten. Donetsk werd niet meer veilig geacht. Kort daarop wordt die opdracht door de nationale crisisbeheersingsorganisatie

[14] Binnen Defensie wordt deze medische zorg ook wel aangeduid als role-1 en role-2 (veld-medische installaties met beperkte chirurgische capaciteit).

herroepen. Er wordt een "stoplicht-systeem" ingevoerd (zie de volgende paragraaf) en de leiding van de operationele aansturing wordt gewijzigd: deze ging over van de NCTV naar Defensie. De besluitvorming op ambtelijk niveau blijft bij de ICCb. De operationele punten en output van de stuurgroep worden ingebracht in de ICCb.

5.3 ACTIVITEITEN ROND DE RAMPPLEK EN HET AFBREKEN VAN DE MISSIE

Vanaf de start van de repatriëringsmissie probeert men de plek te bereiken waar vlucht MH17 is neergekomen. Dit gaat de eerste dagen gepaard met problemen. Na enige dagen wordt er gekozen voor een alternatieve route en kan men de rampplek wel bereiken. Deze paragraaf beschrijft de activiteiten die van 26 juli 2014 tot 6 augustus 2014 zijn ondernomen om de rampplek te bereiken. Daarna wordt beschreven welke activiteiten er op de rampplek hebben plaatsgevonden.

5.3.1 Pogingen via de "zuidelijke route"

Nadat ongeveer 40 leden van de missie op 27 juli Donetsk hebben bereikt, wordt aldaar kwartier gemaakt. De volgende dag probeert men vanuit Donetsk de rampplek te bereiken. Dit doet men via de zogenaamde "zuidelijke route". Vanuit Donetsk, dat in door separatisten gecontroleerd gebied ligt, wordt verplaatst richting Torez, Luhansk en Hrabove (het gebied waar vlucht MH17 is neergekomen). Volgens hierbij betrokken sleutelinformanten had de OVSE een belangrijke rol in het onderhandelen met strijdende partijen, omdat leden van de Nederlandse repatriëringsmissie niet rechtstreeks met separatisten mochten onderhandelen. Men stuitte echter, zo vertelt deze informant, via deze zuidelijke route desondanks op flink wat verzet van separatisten. Op 28 juli was weliswaar onderhandeld door de OVSE tussen het Oekraïense regeringsleger en separatisten, maar die onderhandelingen leidden niet tot een veilige doortocht naar de rampplek. Er bleek onderweg sprake te zijn van vuurgevechten tussen beide partijen. De tocht naar het rampgebied werd daarom onderweg stopgezet, waarna men besloot om terug te keren naar Donetsk.

Vanuit Kiev proberen de Head of Mission en zijn plaatsvervanger om dagelijks afspraken te maken met de Oekraïense regering voor toegang tot het rampgebied. Deze afspraken worden vervolgens doorgegeven aan de OVSE, die op haar beurt weer onderhandelt met de separatistenleiders. Doordat de Oekraïense regering echter geen zeggenschap heeft over de bezette regio en er privaat opererende legereenheden in het gebied actief zijn, is het maken van afspraken lastig. Volgens een sleutelinformant bleken afspraken die gemaakt waren tussen partijen geen stand te houden. Het gevecht was onoverzichtelijk. Partijen beschuldigden elkaar van het openen van vuur en materieel verplaatste zich snel door het gebied. Hierdoor wordt besloten de "noordelijke route" naar de rampplek te gebruiken.

5.3.2 De "noordelijke route" en het inrichten van een Forward Operating Base

Nadat toegang tot het rampgebied via de zuidelijke route lastig blijkt, probeert men in twee "etappes" via een andere route het rampgebied te bereiken. Op 30 en 31 juli vertrekt men vanuit Donetsk in oostelijke richting naar Soledar; door Oekraïne gecontroleerd gebied. Vanuit Soledar

vertrekt men vervolgens in westelijke richting naar Debaltsjevo, waar men door separatisten gecontroleerd gebied in trekt. Een sleutelinformant vertelt dat de missie op 30 en 31 juli via deze route met vier man de rampplek bereikt. Op 1 augustus besluit de operationeel commandant met al het personeel dat tot zijn beschikking staat het rampgebied in te gaan, zo stelt dezelfde informant. Op de rampplek kan dan met maximaal ongeveer 100 man tegelijk gezocht worden, omdat separatisten niet meer mensen tegelijk kunnen begeleiden en overzien.

Voor het werk op de rampplek wordt vervolgens in Soledar een Forward Operating Base (FOB) ingericht. Omdat het grootste gedeelte van het team de eerste drie dagen heeft vastgezeten in Donetsk zijn plannen om de rampplek te onderzoeken goed ontwikkeld, zo stelt een sleutelinformant. Hierdoor zijn de “points of interest” bezocht en door middel van speurhonden onderzocht. Het Maleisische team, dat uit politiemedewerkers bestaat, arriveert op 3 augustus.

5.3.3 Activiteiten op de rampplek

Zoals hierboven gesteld, werkt men op de rampplek met zogenaamde “points of interest”, die als “plaatsen delict” worden aangemerkt. Een sleutelinformant vertelt dat voor het werk op de crashsite de Landelijke Eenheid van de Nationale Politie aan de hand van het valpatroon van brokstukken van het vliegtuig een kaart heeft gemaakt met daarop locaties waar stoffelijke overschotten zich zouden kunnen bevinden. De Australische federale politie (AFP) beschikt over een soortgelijke kaart, die is gemaakt aan de hand van satellietbeelden. Deze kaart komt volgens een sleutelinformant in grote mate overeen met de Nederlandse kaart. Aan de hand van een samengevoegde kaart wordt elke plek (plaats delict, point of interest) onderzocht op stoffelijke resten. Op het overgrote gedeelte wordt niets aangetroffen maar speurhonden kunnen wel bevestigen dat daar menselijke resten hebben gelegen, zo vertelt dezelfde sleutelinformant. De betreffende lichamen zijn kennelijk eerder door de SES van Oekraïne geborgen, zo stelt deze sleutelinformant. De missie bergt stoffelijke resten die zij zelf aantreft.

Over de kaart met plaatsen delict vertelt een andere sleutelinformant dat dit inderdaad een Australische satellietkaart was, maar dat hierop ook inslagen van mortieren en granaten stonden die het gebied hadden getroffen. De Australiërs gaven aan dat deze kaart desalniettemin de locaties bevatte waarop stukken van het vliegtuig waren neergekomen. Wat betreft de opbrengst van de activiteiten op de rampplek van 30 juli tot 6 augustus vertellen verschillende betrokken sleutelinformanten dat deze, naast het bergen van aangetroffen stoffelijke resten, ook veel inzicht heeft opgeleverd in het gebied, in de rol van de lokale bevolking en in wat er nog te doen was. Volgens een andere sleutelinformant zijn op 6 augustus enkele commandanten van de Oekraïense SES geïnterviewd. Zij beschikten over ongeveer 4.000 foto’s van de berging.

5.3.4 De relatie met Den Haag

Wat betreft de militaire aansturing vertelt een sleutelinformant dat deze eerst in handen lag van het Ministerie van Veiligheid en Justitie en later overging naar het Ministerie van Defensie. Die zondag of maandag (3 of 4 augustus) onderging de repatriëringsmissie volgens dezelfde informant de

gedaanteverwisseling van een door het Ministerie van Veiligheid en Justitie geleidde politiemissie met defensieondersteuning naar een door Defensie geleidde politiemissie. Dit betekende voor de militair commandant dat er praktisch niet erg veel veranderde, zo vertelt een sleutelinformant. Het maakte echter wel een groot verschil in de commandostructuur. Zo kreeg de directeur Operaties van Defensie (DOPS) een leidende rol.

Daarbij worden er drie "stoplichten" ingesteld. Hierbij hebben drie partijen de mogelijkheid hun stoplicht op "rood" te zetten: (1) Den Haag (op basis van informatie uit het diplomatieke circuit, de AIVD en MIVD), (2) de operationeel commandant, mede op basis van informatie van de OVSE, en (3) de BSB van de Koninklijke Marechaussee . Ook vertelt een sleutelinformant dat er sprake was van een impliciet vierde stoplicht van de Nationale Politie. Omdat politiemedewerkers op basis van vrijwilligheid deelnamen aan de missie konden zij individueel besluiten of zij wilden afreizen naar het rampgebied. Hierbij vertelt een sleutelinformant dat weigering van politiemedewerkers niet gezien kon worden als dienstweigering. Dit is anders bij medewerkers van Defensie. Deze informant vertelt dat het is voorgekomen dat medewerkers de afweging maakten niet te gaan. Hij noemt hierbij het voorbeeld van een LTFO'er die aanwezig was bij de aankomst van de trein met stoffelijke overschotten in Charkiv en daar dusdanige ervaringen had opgedaan dat hij op een gegeven moment besloot niet naar de rampplek te willen.

Wat betreft militaire aansturing vertelt een sleutelinformant dat men bij het uitvoeren van de missie grote autonomie had en er niet veel direct werd gestuurd vanuit Den Haag. Dit gold volgens een sleutelinformant ook voor de relatie tussen de Head of Mission en Den Haag. Deze informant stelt dat Den Haag tijdens de crisis niet van alles onmiddellijk en volledig op de hoogte was en dat men in Kiev bewust de noodzakelijke autonomie heeft gecreëerd om activiteiten ter plaatse te kunnen ontplooien. Dit hield bijvoorbeeld in dat men in de pers moest oppassen met wat er gezegd werd. Ook vertelt een informant dat de consequentie hiervan was dat niet alle onderdelen van de nationale crisisbeheersingsorganisatie onmiddellijk op de hoogte waren van ontwikkelingen ter plaatse. Daarmee werd tevens voorkomen dat strategisch gevoelige informatie zou worden gedeeld met (te) veel betrokken actoren.

5.3.5 Afbreken van de missie en terugkeer naar Nederland

Op 6 augustus gaat, zo vertelt een sleutelinformant, het "Haagse stoplicht" op rood. Dat betekent dat de repatriëringsmissie wordt afgebroken. De hoofdreden is dat de veiligheidssituatie rond de rampplek het niet meer toelaat om de missie op een verantwoorde wijze voort te zetten. Een sleutelinformant vertelt dat de medewerkers van de missie ter plekke niet altijd het brede beeld over het gebied hadden. Binnen DOPS had men een breder beeld, zo stelt een sleutelinformant, en hieruit kwam rond 6 augustus naar voren dat gevechten tussen het Oekraïense leger en separatisten toenamen. Dit was niet alleen het geval rond de rampplek, maar bijvoorbeeld ook in de omgeving van Marioepol. Ook werd het steeds lastiger om het gebied binnen te komen.

Verschillende sleutelinformanten geven nog enkele aanvullende redenen waarom de missie werd beëindigd. Rond 6 augustus verschijnen er aan de Russische zijde van de Oekraïense grens colonnes met "witte vrachtwagens". Een sleutelinformant vertelt hierover dat dit in zijn ogen een mogelijke

provocatie was, ook richting Oekraïne, omdat hiermee duidelijk werd dat President Porosjenko geen controle had over het grondgebied van Oekraïne. Toen de witte vrachtwagens de grens overgingen, was dat volgens deze sleutelinformant een punt van zorg. Een andere sleutelinformant vertelt hierover dat deze vrachtwagens mogelijk ingezet werden voor een logistieke operatie. Een andere sleutelinformant vertelt over de keuze de missie af te breken dat dit kwam door de veiligheidssituatie ter plekke en dat de Russische "witte vrachtwagens" hierbij geen enkele rol speelden. Volgens deze informant was het de hierboven genoemde escalatie van gevechten die de situatie ter plekke onhoudbaar maakte, hetgeen later ook door intensivering van gevechten duidelijk werd. Andere sleutelinformanten stellen dat met het verslechteren van de veiligheidssituatie ook de plaatselijke, operationele aansturing van de missie steeds lastiger werd.

Na de beslissing om de missie af te breken en terug te keren naar Nederland, wordt besloten een loket in te richten zodat de plaatselijke bevolking de gelegenheid heeft om gevonden persoonlijke bezittingen te retourneren. Ook wordt besloten dat een gedeelte van het materieel in Charkiv achterblijft, zodat toekomstige missies snel opgestart kunnen worden.

5.3.6 Repatriëring en identificatie van 26 juli tot 8 september

De activiteiten van de verschillende missies naar Oekraïne hebben de drie prioriteiten van het kabinet als oogmerk. In de eerste plaats betreft dit de repatriëring van de stoffelijke resten van slachtoffers. In de tweede plaats is dit het onderzoek naar de toedracht van de crash. De derde prioriteit is de opsporing/vervolging van de daders. Aangezien de onderhavige evaluatie zich niet richt op de onderzoeken van de Onderzoeksraad voor Veiligheid en het Openbaar Ministerie, zullen wij ons concentreren op de activiteiten rond de repatriëring.

Een belangrijke afgeleide van de repatriëring is de identificatie van de teruggebrachte stoffelijke resten van de slachtoffers. Deze identificatie vindt plaats in de Korporaal Van Oudheusdenkazerne in Hilversum door een internationaal team van forensisch experts onder leiding van het Nederlandse LTFO.

De eerste bekendmaking van identificatie van een slachtoffer is op 26 juli; drie dagen nadat de eerste vluchten vanuit Charkiv 227 kisten met stoffelijke resten hebben overgebracht naar vliegbasis Eindhoven. Op 4 augustus komt één kist aan op vliegbasis Eindhoven, waarin de stoffelijke resten worden vervoerd die in de eerste missie zijn geborgen. Op 7 augustus komt een vliegtuig aan met persoonlijke bezittingen van slachtoffers. Op 8 augustus maakt de leider van het LTFO bekend dat op dat moment 176 min of meer intacte lichamen zijn gerepatrieerd, alsmede 527 lichaamsdelen. Die zijn geborgen door de SES van Oekraïne (227 kisten) en, later, door de eerste missie van de Head of Mission (één kist). Een dag later, op 9 augustus, maakt het LTFO bekend dat 42 slachtoffers zijn geïdentificeerd, gevolgd door 85 nieuwe identificaties van slachtoffers een week later. Op 26 augustus 2014, op de tweede nabestaandenbijeenkomst in Nieuwegein, maakt het LTFO bekend dat het op dat moment beschikt over 283 unieke DNA-profielen. Het aantal geïdentificeerde passagiers van vlucht MH17 loopt op tot 193 op 5 september 2014. Op dat moment ontbreekt nog de identificatie van 105 inzittenden aan boord van het toestel. Drie dagen later, op 8 september 2014, gaat de crisisbeheersingsorganisatie over in een projectstructuur.

5.4 CRISISRESPONS NAAR NABESTAANDEN

De zorg voor nabestaanden hebben wij in hoofdstuk 1 gespecificeerd als een hoofdactiviteit van de crisisbeheersingsorganisatie. Vanwege de nadruk in deze periode op de missie in Oekraïne, behandelen wij de activiteiten rond nazorg na de bespreking van de missie. Op 26 augustus vindt een tweede nabestaandenbijeenkomst plaats in Nieuwegein. Er zijn dan 173 slachtoffers geïdentificeerd. Op deze besloten bijeenkomst worden de aanwezige nabestaanden geïnformeerd over het werk van de repatriëringsmissie in Oekraïne tussen 1 en 6 augustus, over de voortgang van het identificatieproces en over het strafrechtelijk onderzoek. De Minister-President maakt op deze bijeenkomst bekend dat er op 10 november een herdenkingsbijeenkomst komt voor de 298 doden van vlucht MH17. De bijeenkomst zal plaatsvinden in de RAI in Amsterdam. Het LTFO maakt bekend dat het op dat moment beschikt over 283 unieke DNA-profielen. Slachtofferhulp Nederland maakt op de bijeenkomst bekend dat familieleden voorlopig niet de crashsite van MH17 in Oost-Oekraïne kunnen bezoeken.

Zoals uit het vorige hoofdstuk blijkt, zijn familierechercheurs een belangrijke schakel tussen de nationale crisisbeheersingsorganisatie en nabestaanden. Binnen de nationale crisisbeheersingsorganisatie is besloten dat nieuws over de ramp en ook over geïdentificeerde slachtoffers eerst naar nabestaanden moet worden gecommuniceerd voordat dit via de pers naar buiten wordt gebracht. Een sleutelinformant vertelt hierover dat dit in de praktijk lastig uitvoerbaar was door familierechercheurs. Dit kwam volgens deze sleutelinformant vooral doordat de samenwerking met de nationale crisisbeheersingsorganisatie over veel schijven verliep; via de Nationale Politie, de SGBO en het LTFO. Hierdoor duurde het lang voordat informatie van de nationale crisisbeheersingsorganisatie uiteindelijk familierechercheurs bereikte en kwam het, volgens een sleutelinformant, menigmaal voor dat informatie eerder de pers bereikte dan nabestaanden. Dit was erg vervelend voor zowel nabestaanden als familierechercheurs, vertelt een sleutelinformant.

Ook kwam in het vorige hoofdstuk al even aan bod dat het takenpakket van familierechercheurs zich gaandeweg uitbreidt, mede door de nadruk van de bewindslieden van de MCCb op de rol van familierechercheurs richting nabestaanden. Hierdoor bemoeien veel organisaties zich met het werk van de familierechercheurs. Een sleutelinformant vertelt dat deze uitgebreide rol van familierechercheurs goed is bevallen bij nabestaanden. Een andere sleutelinformant vertelt echter dat de scheiding tussen privé en werk hierdoor bij familierechercheurs onder spanning stond. Soms ook kwam de professionele distantie onder druk te staan door de grote betrokkenheid van familierechercheurs bij de nabestaanden.

Naast familierechercheurs hielden ook zogenaamde casemanagers van Slachtofferhulp Nederland en casemanagers van verschillende gemeenten zich bezig met (na-)zorg voor nabestaanden. Een sleutelinformant vertelt dat de samenwerking tussen deze verschillende partijen te wensen overliet. Zo kon het voorkomen, vertelt dezelfde sleutelinformant, dat meerdere partijen tegelijkertijd aan de deur van nabestaanden stonden. Ook deelden de verschillende partijen informatie niet altijd goed. Dit was met name het geval tussen familierechercheurs en gemeenten vertelt een sleutelinformant. Gemeenten beriepen zich daarbij veelal op privacywetgeving. Een sleutelinformant vertelt dat deze

wetgeving echter ook anders geïnterpreteerd had kunnen worden. Nu, zo vertelt dezelfde sleutelinformant, was het gevaar dat er competitie ontstond tussen de verschillende partijen die nazorg verleenden en dat privacywetgeving voor dat doel gebruikt werd.

Een sleutelinformant vertelt dat de samenwerking met het LTFO een ander punt van zorg was bij de inzet van familierechercheurs. Het LTFO had, zo vertelt een sleutelinformant, traditioneel een andere werkwijze omtrent de inzet van familierechercheurs (die zij verwantenrechercheurs noemen). Verwantenrechercheurs vanuit het LTFO hebben daarbij een strak ingekaderd, maar enigszins beperkte rol ten opzichte van nabestaanden; dit in tegenstelling tot de inzet van familierechercheurs ten tijde van de MH17-crisis.

5.5 ACTIVITEITEN EN CRISISRESPONS IN DEN HAAG TUSSEN 6 AUGUSTUS EN 8 SEPTEMBER

In deze paragraaf bespreken wij de crisisrespons in Den Haag voor de periode tussen 26 juli en 8 september; het moment dat de Rijkscrisisstructuur afschaalt naar een projectorganisatie. Het betreft de eerste hoofdactiviteit van de nationale crisisbeheersingsorganisatie die wij hebben onderscheiden in hoofdstuk 1. Daarnaast bespreken wij kort de internationaal-diplomatieke activiteiten; dit betreft de tweede hoofdactiviteit van de nationale crisisbeheersingsorganisatie. Ook komt de crisisrespons naar nabestaanden aan de orde, dit is de vierde hoofdactiviteit.

Op 8 augustus om 12.00 uur komt de ICCb samen. Gesproken wordt over het besluit tot vertrek en de resultaten van de missie. De technische briefing in de Tweede Kamer wordt besproken. Wat betreft de nazorgfase wordt de conceptversie van de nota “Herdenking vliegramp Oekraïne” besproken, met enkele aanpassingen die eerder door de MCCb zijn gesuggereerd. Daarnaast worden voorstellen gedaan voor de wijze waarop nabestaanden hiervoor benaderd kunnen worden en worden besluiten voor de MCCb over de herdenking voorbereid. Wat betreft communicatie spreekt de ICCb over actualiteiten rond de overlijdensaktes, identificaties en communicatie over de terugkeer naar Oekraïne. Om 16.30 uur die dag houdt de MCCb een teleconferentie. Op 11 augustus en 14 augustus houdt de MCCb korte teleconferenties.

Op 15 augustus komt de ICCb weer samen. De situatiebeschrijving en duiding komen ter sprake. Het betreft de reacties op de kamerbriefing, identificatie van slachtoffers, ontwikkelingen rond het rampgebied en in Oekraïne, waaronder een nieuw offensief van de pro-Russische rebellen. Wat betreft de nazorg wordt gesproken over bijeenkomsten ter nagedachtenis van de slachtoffers en een handreiking van Slachtofferhulp Nederland over lege plekken op scholen. Op 22 augustus zal een dag van nationale rouw worden gehouden in Maleisië. De voortzetting van de missie in een interim-structuur wordt besproken, met de Head of Mission als verantwoordelijke. De onderzoeken komen aan de orde, met het eerste rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid in september en het onderzoek van het Openbaar Ministerie in internationaal verband. Wat betreft de nazorg wordt een informatiebijeenkomst met nabestaanden doorgesproken, die gepland is op 26 augustus. Wat betreft de nafase van de crisis wordt gesproken over een overgang naar een projectstructuur begin september, waarbij continuïteit van bemensing voorop staat. Voor de nationale herdenking wordt

besloten om de MCCb te adviseren deze te houden in de RAI in Amsterdam. Wat betreft communicatie staan op de agenda actualiteiten rond het communiceren van identificaties (eerst naar nabestaanden en dan naar het algemeen publiek), de nabestaandenbijeenkomst op 26 augustus en een burgemeestersbijeenkomst op 27 augustus. De eenheid in communicatie in de nafase wordt besproken, samen met de aanloop naar de nationale herdenking.

Op 20 augustus bespreken eerst de ICCb en later de MCCb de voortgang van de voorbereiding van de nationale herdenking. Een week later spreekt de ICCb en een dag later de MCCb over het zoekplan van een mogelijk latere missie ten behoeve van het terugbrengen van persoonlijke bezittingen en stoffelijke resten van slachtoffers. Daarnaast wordt gesproken over ontwikkelingen in de voorbereiding van de nationale herdenkingsbijeenkomst en de overgang van de crisisorganisatie naar een projectstructuur. Besloten wordt te adviseren deze te laten ingaan op 8 september. Deze overgang wordt nogmaals bevestigd in de ICCb- en MCCb-bijeenkomsten op 3 september. Hierbij wordt gesproken over de voorbereiding van de nationale herdenking. Dit zijn de laatste bijeenkomsten in de crisisstructuur. Hierna zullen ministeriële bijeenkomsten plaatsvinden op het Ministerie van Algemene Zaken; het NKC blijft intact.

Hiermee eindigt de besluitvorming in de Rijkscrisisstructuur. Op 8 september gaat deze structuur over in een projectorganisatie en eindigt de periode waarop het eerste deelonderzoek van de onderhavige evaluatie betrekking heeft.

5.6 ACTIVITEITEN IN DE CRISISBEHEERSING NA 8 SEPTEMBER

In deze laatste paragraaf van hoofdstuk 5 schetsen wij kort de activiteiten die de crisisbeheersingsorganisatie heeft ontwikkeld in de periode tussen 8 september 2014 en eind april 2015. De activiteiten op het gebied van communicatie met en nazorg aan nabestaanden voor deze periode worden besproken in hoofdstuk 8. De activiteiten in deze periode op het gebied van de informatievoorziening aan de Tweede Kamer, media en samenleving komen aan de orde in hoofdstuk 9. Derhalve zullen wij ons in deze paragraaf beperken tot relevante activiteiten van de crisisbeheersingsorganisatie. Figuur 5.1 geeft inzicht in het verloop en de opbrengsten van de missies (aantal teruggebrachte kisten) en het aantal geïdentificeerde slachtoffers van de ramp over de tijd.[15] Daarnaast geeft Figuur 5.1 op dezelfde tijd-as inzicht in de activiteiten van missies in het rampgebied in Oekraïne, alsmede enkele belangrijke momenten, zoals de nationale herdenking of het terugbrengen van persoonlijke bezittingen en wrakstukken van het toestel.

Rond 12 oktober 2014 begint een tweede missie. De reden is dat er opnieuw stoffelijke resten van slachtoffers zijn aangetroffen en dat het rampgebied toegankelijk is. De missie richt zich op het bergen van stoffelijke resten, van persoonlijke bezittingen en van de wrakstukken van het toestel. Deze tweede missie duurt, met een korte onderbreking, tot 28 november 2014. Op 8 november

[15] De gegevens van Figuur 5.1 zijn gebaseerd op open bronnen. Wat betreft de datum van aantallen geïdentificeerde slachtoffers worden de persverklaringen van de crisisbeheersingsorganisatie aangehouden. Voor de overige berichtgeving de weblogs van nieuwsmedia (zoals berichtgeving over de missies, vluchten naar Nederland en andere activiteiten).

vertrekt een vliegtuig met vijf kisten aan boord naar vliegbasis Eindhoven, waar eenzelfde ceremoniële ontvangst plaatsvindt als eerder, inclusief vervoer per weg naar Hilversum. Op 11 november worden verzamelde persoonlijke bezittingen van de passagiers van vlucht MH17 naar Nederland teruggevlogen. Ruim twee weken later, op 28 november 2014, wordt dit gevolgd door een vlucht met zes kisten van Charkiv naar Eindhoven—met de inmiddels gebruikelijke ceremonie bij aankomst.

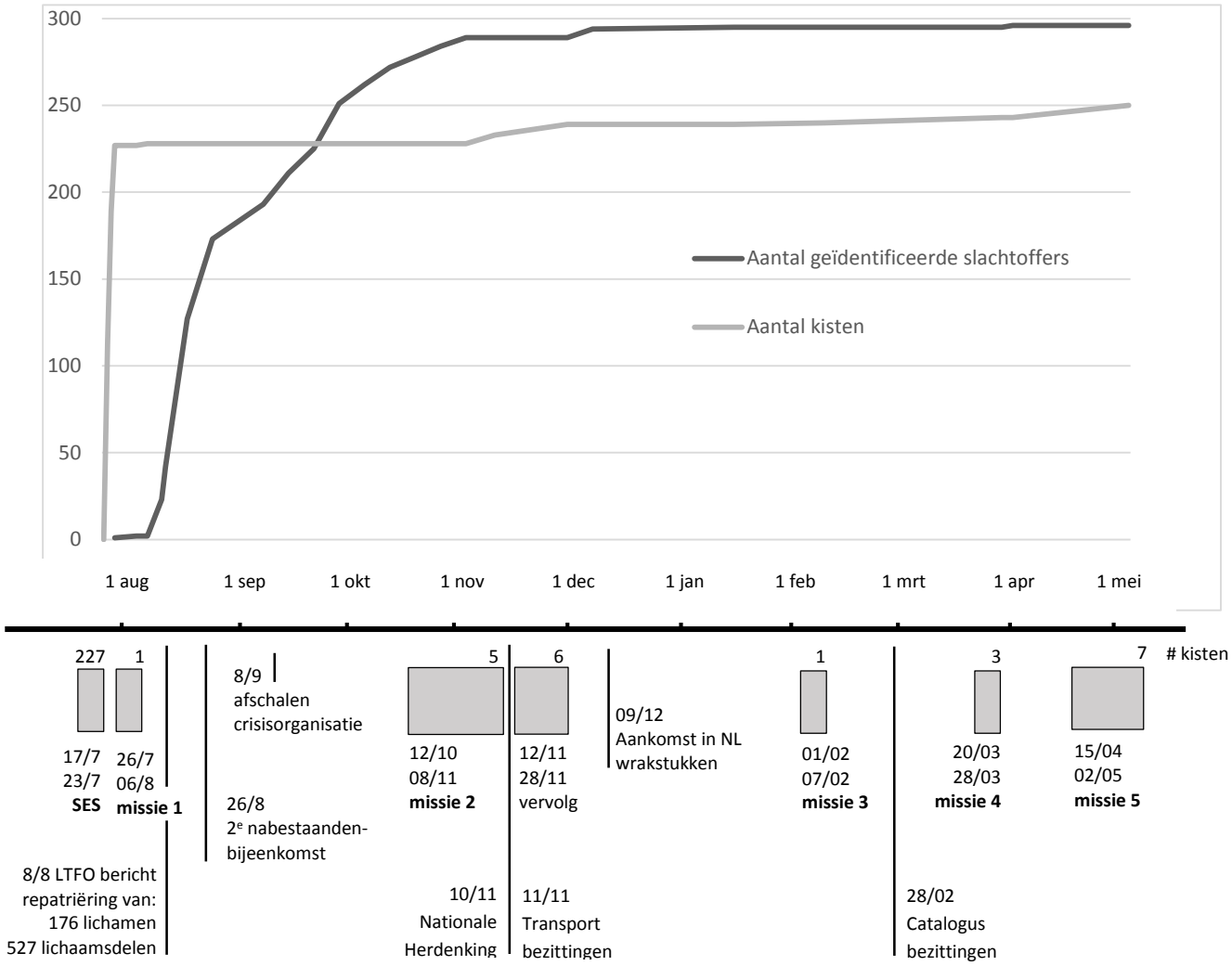
Op maandag 10 november 2014 vindt de nationale herdenking MH17 plaats in de RAI in Amsterdam. Het is twee dagen nadat de tweede missie vijf kisten met stoffelijke resten naar vliegbasis Eindhoven heeft overgebracht. Rond de datum van de herdenking is bekend geworden dat 289 van de inzittenden van vlucht MH17 zijn geïdentificeerd. Van negen inzittenden ontbreekt dan nog een identificatie. Het herdenkingsprogramma, gericht op alle 298 slachtoffers van vlucht MH17, wordt bijgewoond door ruim 1.600 nabestaanden. Zij worden bijgestaan door ongeveer 150 aanwezige familierechercheurs en een groot aantal begeleiders van Slachtofferhulp Nederland. Het programma is op basis van de wensen van nabestaanden vormgegeven. In een zaal wordt iedereen in een ronde opstelling ontvangen, met in het midden 298 kaarsen en veel bloemen. Het programma begint met een voorontvangst en een aansluitend programma waar ruimte is voor ontmoeting. Bij deze ontmoeting zijn de Koning en de Koningin aanwezig, enkele andere leden van de koninklijke familie, de Minister-President, een vertegenwoordiging van de ministerraad en de voorzitters/vertegenwoordiging van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal. De landen van alle slachtoffers van niet-Nederlandse nationaliteit zijn vertegenwoordigd op ambassadeursniveau. Vervolgens vindt de herdenkingsceremonie plaats, welke voor buitenlandse gasten simultaan vertaald wordt. Na de opening door dagvoorzitter Maartje van Weegen houdt de Minister-President een toespraak. Toespraken van nabestaanden worden afgewisseld met muziek, gezongen door bekende artiesten. Nabestaanden noemen ook alle namen en leeftijd van de 298 omgekomen passagiers. Dit wordt gevolgd door de Last Post, waarna een minuut stilte volgt, afgesloten met het Wilhelmus. Na enkele toespraken wordt de ceremonie muzikaal afgesloten. Dit niet-besloten gedeelte van de herdenkingsbijeenkomst is rechtstreeks uitgezonden op nationale en regionale nieuwszenders.

Op 5 december 2014 wordt bekend gemaakt dat de stoffelijke resten van nog eens vijf passagiers zijn geïdentificeerd. Van vier passagiers aan boord van het toestel heeft dan nog geen identificatie plaatsgevonden. Op 9 december komen de eerste vrachtwagens met wrakstukken van het toestel bij De Lutte de Nederlandse grens over, op weg naar vliegbasis Gilze-Rijen. Op 12 december komt het laatste konvooi vrachtwagens met wrakstukken aan op deze vliegbasis, waar gedeelten van het toestel gereconstrueerd zullen worden. Dan valt de winter in rond het rampgebied dat, bedekt onder een laag sneeuw, niet toegankelijk is voor een missie. Aan het einde van de winterperiode volgt een derde missie, die start op 1 februari 2015. Doel is het bergen van overgebleven stoffelijke resten van de omgekomen passagiers. Op 7 februari 2015 vertrekt een militair toestel van Charkiv naar vliegbasis Eindhoven met aan boord één kist.

Op 28 februari 2015 wordt een catalogus online gezet op een besloten website, waarop nabestaanden kunnen aangeven of zij persoonlijke bezittingen herkennen van hun dierbaren. Vanaf 1 maart 2015 worden nabestaanden gedurende enkele dagen in de gelegenheid gesteld om een

bezoek te brengen aan vliegbasis Gilze-Rijen, waar enkele wrakstukken van het toestel bezichtigd kunnen worden.

Een maand later, op 20 maart 2015, begint een vierde missie. Deze duurt ongeveer een week. Op 28 maart 2015 worden drie kisten met daarin nieuw aangetroffen stoffelijke resten van passagiers van vlucht MH17 teruggevlogen naar vliegbasis Eindhoven. Die dag wordt bekend dat nog een passagier is geïdentificeerd, gevolgd door eenzelfde bericht drie dagen later. Twee weken later start de laatste missie. Deze missie wordt door de Head of Mission en zijn plaatsvervanger aangekondigd als de laatste missie naar het rampgebied. De “burn site” zal volledig en zeer nauwkeurig doorzocht worden, zodat op deze plaats geen twijfel kan bestaan dat alle stoffelijke resten van passagiers zijn geborgen. De missie start op 15 april 2015 en eindigt op 2 mei 2015; de dag waarop zeven kisten met daarin stoffelijke resten van passagiers naar Nederland worden overgevlogen. Deze resten zijn vervolgens onderzocht in het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) en in laboratoria in Bosnië-Herzegovina, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Op 30 juni maakt het kabinet bekend dat de kans erg klein wordt geacht dat van de twee niet-geïdentificeerde (Nederlandse) passagiers ooit identificatie zal plaatsvinden. Op vrijdag 25 september 2015 maakt het Ministerie van Veiligheid en Justitie bekend dat door de lokale bevolking op locatie nog stoffelijke resten zijn aangetroffen, die per lijnvlucht van Charkiv naar Schiphol worden vervoerd.



Figuur 5.1: Chronologisch overzicht van de missies in Oekraïne, aantallen overgevlogen kisten en aantallen geïdentificeerde slachtoffers, 17 juli 2014 – begin mei 2015

HOOFDSTUK 6
ADEQUAATHEID VAN DE CRISISBEHEERSING ROND VLUCHT MH17

In dit hoofdstuk geven wij, ondersteund door het analysekader in hoofdstuk 2 en de beschrijving van de crisisbeheersing in hoofdstukken 3 tot en met 5, antwoord op de vragen van het eerste deelonderzoek; de evaluatie van het functioneren van de nationale crisisbeheersingsorganisatie in de crisis rond vlucht MH17.

Adequate crisisbeheersing hebben wij in hoofdstuk 2 omschreven als een proces waarin een complexe en chaotische crisissituatie op een—gezien de omstandigheden—effectieve manier gestructureerd en beheersbaar wordt gemaakt door de invulling van een zestal kritische processen. In de crisis rond vlucht MH17 waren de nationale crisisbeheersingsorganisatie en veel betrokken organisaties en actoren (mede-) verantwoordelijk voor de crisisbeheersing. Zowel de nationale crisisbeheersingsorganisatie als betrokken organisaties en actoren ontplooiden daartoe allerlei parallelle activiteiten. In dit hoofdstuk zullen wij ingaan op de wijze waarop deze activiteiten invulling hebben gegeven aan de zes kritische processen van crisisbeheersing. Hieruit kunnen wij afleiden hoe adequaat de crisisbeheersing in de crisis rond vlucht MH17 is verlopen.

De nationale crisisbeheersingsorganisatie verricht haar bestuurlijke en uitvoerende taken in samenwerking met andere, bij de crisisbeheersingsorganisatie betrokken organisaties.[1] Die betrokken organisaties, zoals de OVSE, Malaysia Airlines, het LTFO, of familierechercheurs voeren daarbij activiteiten uit in de crisisrespons. Hierdoor ligt een belangrijke taak van de nationale crisisbeheersingsorganisatie in het faciliteren van de afstemming tussen de werkzaamheden van andere betrokken organisaties en actoren. Die afstemming kan plaatsvinden doordat de nationale crisisbeheersingsorganisatie die activiteiten faciliteert, richting eraan geeft of—onder strikte voorwaarden—regie voert over die activiteiten. Daarbij kan het Nationaal Handboek als belangrijk hulpmiddel dienen om hierdoor een adequate crisisbeheersing te bereiken.

Hoofdactiviteiten in de crisis rond vlucht MH17

In de complexe crisis rond de crash van vlucht MH17 hebben wij in hoofdstuk 1 de zes hoofdactiviteiten onderscheiden die de nationale crisisorganisatie in samenwerking met haar crisispartners heeft ontplooid. In de hoofdstukken 3 tot en met 5 hebben wij een beschrijving gepresenteerd van deze activiteiten: (1) crisisrespons in Den Haag, (2)

[1] Het *Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming* (hoofdstuk II-1) spreekt in de definitie van crisisbeheersing expliciet van “het geheel van maatregelen en voorziening dat de Rijksoverheid treft in samenwerking met andere organisaties ter voorbereiding op, ten tijde van en na afloop van intersectorale crises, ter waarborging van de nationale veiligheid”.

internationale diplomatie, (3) crisisrespons in het rampgebied in Oekraïne, (4) crisisrespons en nazorg naar nabestaanden, (5) informatievoorziening naar de Tweede Kamer, (6) informatievoorziening naar media en samenleving. Al deze activiteiten hebben bijgedragen aan het beheersbaar maken van de uiterst complexe crisissituatie die zich ontwikkelde na de crash van vlucht MH17.

Kritische processen van crisisbeheersing

In dit hoofdstuk wordt de adequaatheid van crisisbeheersing geanalyseerd vanuit het analysekader dat wij hebben opgesteld in hoofdstuk 2. In het analysekader staan zes kritische processen van crisisbeheersing centraal die zijn ontleend aan het Toetsingskader Rijkscrisisstructuur van de Inspectie Veiligheid en Justitie: (1) voorbereiding, (2) onderkennen en signaleren van de crisis, (3) voorzien in informatie, (4) analyseren, beoordelen en besluiten voorbereiden, (5) nemen van besluiten, (6) crisiscommunicatie.[2]

De veronderstelling is dat het doorlopen van deze kritische processen tot een adequate crisisbeheersing leidt. Deze kritische processen zijn in meer of in mindere mate ingevuld bij de uitvoering van de hoofdactiviteiten door de nationale crisisbeheersingsorganisatie en de andere betrokken organisaties en actoren. De analyse van de activiteiten van de crisisbeheersingsorganisatie vanuit het perspectief van de zes kritische processen van crisisbeheersing wordt besproken in paragraaf 6.2.

Flexibele invulling van het Nationaal Handboek

De nationale crisisbeheersingsorganisatie heeft tijdens de crisis rond de crash van vlucht MH17—op flexibele wijze—invulling gegeven aan de structuur die is vastgelegd in het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming. De onderzoeksvragen van het eerste deelonderzoek gaan over de invulling van de processen, gremia en actoren zoals beschreven in het Nationaal Handboek. Welke feitelijke rol hebben de actoren en gremia in de crisisbeheersing rond vlucht MH17 vervuld en hoe sluit dit aan bij de rolvervulling zoals beschreven in het Nationaal Handboek? In hoeverre heeft de invulling van de rollen zoals omschreven in het Nationaal Handboek bijgedragen aan een adequate crisisbeheersing? Deze vragen staan centraal in paragraaf 6.3.

Samenwerking met andere betrokken organisaties en actoren

De actoren en gremia in de nationale crisisbeheersingsorganisatie hebben de hoofdactiviteiten vaak in samenwerking met andere organisaties en actoren uitgevoerd. Sterker, dat zijn de organisaties en actoren die meestal direct uitvoerend moeten handelen in de (eerste) crisisrespons. Dergelijke organisaties en actoren behoren niet tot de vaste actoren van de nationale crisisbeheersingsorganisatie, maar hebben wel een belangrijke rol gespeeld bij de invulling van de hoofdactiviteiten in het crisisbeheersingsproces. Een goede samenwerking tussen de nationale crisisbeheersingsorganisatie en die andere betrokken organisaties en actoren is essentieel voor de invulling van de kritische processen en

[2] Inspectie Veiligheid en Justitie (2012). *Toetsingskader Rijkscrisisstructuur*. Den Haag: Inspectie Veiligheid en Justitie.

daardoor voor een adequate crisisbeheersing—bijvoorbeeld voor het afstemmen van taken en verantwoordelijkheden, het samenbrengen van informatie, of het bundelen van benodigde capaciteit en expertise. De vraag hoe goed de samenwerking is verlopen tussen actoren en gremia in de nationale crisisbeheersingsorganisatie enerzijds en de andere organisaties en actoren die zijn betrokken bij de crisisbeheersing rond vlucht MH17, staat centraal in paragraaf 6.4.[3]

6.1 KENMERKEN VAN DE CRISISSITUATIE ROND DE CRASH VAN VLUCHT MH17

In hoofdstuk 2 is het algemene analysekader van de evaluatie weergegeven in Figuur 2.1. Deze figuur schetst het startpunt voor een analyse van het functioneren van de nationale crisisbeheersingsorganisatie: (1) de specifieke omstandigheden van de crisis rond vlucht MH17, (2) het protocol dat als referentiekader dient om de nationale crisisbeheersingsorganisatie vorm te geven en nader in te vullen, (3) de discretie die de bij de nationale crisisbeheersingsorganisatie betrokken actoren en organisaties hebben om hun eigen, flexibele invulling te geven aan hun rol in de crisisbeheersing.

Specifieke omstandigheden. Er crasht *e*en passagiersvliegtuig boven oorlogsgebied in een conflictzone in Oekraïne. Geen van de 298 inzittenden van de vlucht overleeft de crash. De nationale crisisbeheersingsorganisatie formuleert drie prioriteiten: (1) repatriëring van de slachtoffers, (2) het verkrijgen van duidelijkheid over de oorzaak van de crash, (3) het opsporen en berechten van de mogelijke daders. De crashsite is zeer uitgestrekt door het uiteenvallen van het vliegtuig op grote hoogte. De crashsite ligt in een gebied dat door separatisten wordt gecontroleerd en is zeer moeilijk bereikbaar door zware gevechten. Het beleidsuitgangspunt van de crisisbeheersingsorganisatie is dat er geen 299^{e} dode mag vallen tijdens de crisisrespons, dat de Oekraïense regering, die de noodzakelijke faciliteiten biedt, het bevoegde gezag is in het gebied en dat direct onderhandelen met separatisten is uitgesloten. De OVSE vormt een onmisbare schakel in de driehoek missie – Oekraïne – separatisten. Na de aanvankelijke perceptie van respectloos omgaan met lichamen en bezittingen door separatisten blijkt dat de Oekraïense SES met mijnwerkers en lokale bewoners naar omstandigheden uitstekend werk heeft verricht. Veel stoffelijke resten en persoonlijke bezittingen blijven evenwel achter op de crashsite. De ramp heeft een zeer grote impact op de internationale en Nederlandse gemeenschap.

Protocol. Het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming, alsmede het Instellingsbesluit MCCb bieden een referentiekader voor het vormgeven van de nationale crisisbeheersingsorganisatie. Dit geeft een uitgangspunt voor het invullen van processen. De protocollen voor de nationale crisisbeheersingsorganisatie zijn echter generiek opgesteld om bruikbaar te kunnen zijn voor verschillende soorten crises, die per definitie in grote mate uniek zijn.

[3] Deelvraag 1.2c, over de invloed van de internationale politieke dynamiek wordt, vanuit een internationaalrechtelijk perspectief, besproken in hoofdstuk 7.

Discretie. Het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming en het Instellingsbesluit MCCb bieden dus eerder een generiek referentiekader voor de Rijkscrisisstructuur dan een blauwdruk hiervoor. Als de specifieke omstandigheden van een crisis hierom vragen, dan geeft het Handboek ruimte om af te wijken van het protocol. Het is de discretionaire ruimte van verantwoordelijke actoren binnen de nationale crisisbeheersingsorganisatie om een bepaalde flexibele invulling te geven aan de vormgeving van de crisisbeheersingsorganisatie en de processen die daarin plaatsvinden.

6.2 KRITISCHE PROCESSEN IN DE CRISISBEHEERSING ROND VLUCHT MH17

In deze paragraaf analyseren wij de activiteiten en het functioneren van de nationale crisisbeheersingsorganisatie vanuit de zes kritische processen van crisisbeheersing die worden onderscheiden in het Toetsingskader Rijkscrisisstructuur van de Inspectie Veiligheid en Justitie. Wij richten ons in deze analyse op de volgende activiteiten: (1) besluitvorming in Den Haag, (2) internationale diplomatie, (3) crisisrespons op de rampplek, en (4) crisisrespons richting nabestaanden. De overig twee activiteiten (informatievoorziening naar Tweede Kamer en informatievoorziening naar media en samenleving) komen aan de orde in hoofdstuk 9—bij de rapportage van deelonderzoek 3. Tabel 6.1 geeft een schematisch overzicht van de bijdragen van hoofdactiviteiten in de crisis aan de kritische processen van crisisbeheersing.

Tabel 6.1. Schematisch overzicht van bijdrage van hoofdactiviteiten in de crisis rond vlucht MH17 aan kritische processen van crisisbeheersing

	Crisisrespons in Den Haag en diplomatie	Crisisrespons in het rampgebied	Crisisrespons richting nabestaanden
1. Voorbereiden	Nationaal Handboek	Protocollen t.b.v. missies in buitenland	Protocollen van crisispartners
2. Onderkennen en signaleren	Signalering door NCC en DCC's	Politie en Defensie later ingeschakeld t.b.v. missies	Opschalen crisispartners Schiphol
3. Voorzien van informatie	Informatievoorziening NCC	Informatiepositie rond rampplek	Informatie over passagiers en nabestaanden
4. Analyseren, beoordelen en besluiten voorbereiden	ICCb/stuurgroep; scenario's over de missie, veiligheids-inschattingen NCTV/Defensie	Risico-inschattingen en analyse i.s.m. inlichtingendiensten, OVSE en andere landen	Opvattingen over taken van crisispartners
5. Nemen van besluiten en aansturen	MCCb; regie over deelprocessen	Sturen KBX en missies	Eerste respons en nazorg
6. Communiceren	NKC, woordvoeringslijnen	Communicatie vanuit missie	Communicatie over passagiers, identificaties, herdenkingen

6.2.1 Voorbereiden ten behoeve van de crisis rond vlucht MH17

In het proces van voorbereiden gaat het erom dat in niet-crisistijd de hoofdstructuur van de crisisorganisatie vaststaat, zodat deze hoofdstructuur in crisistijd kan optreden met het oog op een adequate crisisbeheersing. Het Toetsingskader Rijkscrisisstructuur geeft aan dat: (a) alle onderdelen van de crisisorganisatie beschikbaar zijn; (b) duidelijk is van wie, wat wordt verwacht tijdens een crisissituatie.

Voorbereiden: Crisisrespons in Den Haag en diplomatie

De eerste en tweede hoofdactiviteit van de nationale crisisbeheersingsorganisatie betreffen respectievelijk de crisisrespons in Den Haag en de diplomatieke betrekkingen.

Aanwezigheid crisisstructuur. Het Toetsingskader Rijkscrisisstructuur wijst op de aanwezigheid van een "generiek nationaal crisisplan". Hierin wordt voorzien door het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming 2013 en het Instellingsbesluit Ministeriële Commissie Crisisbeheersing 2013. Het Nationaal Handboek beschrijft de onderdelen waaruit de crisisbeheersingsorganisatie bestaat en de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verschillende onderdelen van de nationale crisisbeheersingsorganisatie. Drie gremia van crisisbeheersing staan centraal:

1. Het eerste gremium is een *signalerende dienst*. In de crisis rond vlucht MH17 werd deze rol vervuld door de Frontoffice NCC en de Departementale Coördinatiecentra van enkele departementen. Daarnaast stelde de NCTV standaard dreigingsanalyses op en fungeerde het NCC als informatieknooppunt.
2. Het tweede gremium is een *tactisch team* dat in algemene zin de operationele leiding heeft, het besluitvormende orgaan[4] adviseert en zorgt voor opvolging van besluiten. Hierin werd voorzien door de instelling van de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb) MH17 op de avond van 17 juli.
3. Het derde gremium is een orgaan dat *besluiten neemt* en op hoofdlijnen *coördineert/aanstuurt*. Hierin werd voorzien door de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb) MH17, die werd ingesteld op de avond van 17 juli.

Generieke startcriteria voor crises. Wat betreft het kritische proces van "voorbereiding" stelt het Toetsingskader Rijkscrisisstructuur dat er generieke startcriteria aanwezig moeten zijn om vast te stellen dat er sprake is van een crisis. Het Nationaal Handboek voorziet in drie startcriteria: (1) de nationale veiligheid is in het geding doordat één of meerdere vitale belangen[5] worden aangetast, (2) de reguliere structuren en/of middelen zijn niet toereikend om de stabiliteit te handhaven, (3) er bestaat een kans op maatschappelijke ontwrichting. Deze criteria lijken met name van toepassing op een crisis in Nederland. Evenwel, door de betrokkenheid van een groot aantal Nederlandse slachtoffers in een zeer complexe

[4] Het Toetsingskader Rijkscrisisstructuur spreekt van "besluitnemend orgaan". In de onderhavige evaluatie spreken wij van een besluitvormend orgaan; in overweging nemende dat ook deliberatie onderdeel uitmaakt van de activiteiten van het besluitvormend orgaan.

[5] Het Nationaal Handboek specificeert de vitale belangen in hoofdstuk II-3, p. 11.

internationaal-politieke context is meteen voor alle betrokkenen duidelijk dat het om een grote crisis gaat.

Plannen voor een specifiek crisistype. Binnen de nationale crisisbeheersingsorganisatie zijn er geen *specifieke* crisisplannen beschikbaar voor een crisis waarbij het brongebied zich buiten de rijksgrenzen bevindt—zoals het in het buitenland neerstorten van een passagiersvliegtuig waarin zich veel Nederlanders bevinden. Sleutelinformanten wijzen daarbij op het feit dat ervaringen met crises in het buitenland, of bijvoorbeeld de crash in Tripoli in 2010, geen aanleiding gaven om een specifiek crisisplan uit te werken voor de situatie dat een vliegtuig met veel Nederlanders zou neerstorten in het buitenland.

- Het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming 2013 voorziet, in hoofdstuk IX, in de situatie dat een crisis optreedt in het buitenland. Voor een dergelijke crisis zijn algemene rollen en verantwoordelijkheden van actoren en gremia van de nationale crisisbeheersingsorganisatie uitgewerkt. Bij een crisis met grote gevolgen voor Nederlandse staatsburgers die zich voordoet in een land dat geen lidstaat is van de Europese Unie neemt de Minister van Buitenlandse Zaken de leiding op zich van de crisisbeheersing. Het plan voor crises in het buitenland voorziet primair in crisissituaties waarin consulaire bijstand moet worden verleend in het buitenland.
- De omstandigheden rond de crash van vlucht MH17 zijn, vanzelfsprekend, van geheel andere aard dan een crisis in het buitenland waarin het primaat ligt op het verlenen van consulaire bijstand. Er is geen crisisplan beschikbaar dat voorziet in de situatie dat zeer veel Nederlandse slachtoffers vallen in moeilijk toegankelijk, buitenlands oorlogsgebied, met internationale politieke spanningen. Alle sleutelinformanten geven aan dat een dergelijk scenario van tevoren nauwelijks te voorzien was. De crash van vlucht MH17 in oorlogsgebied in Oost-Oekraïne betreft een crisis waar de *internationale* veiligheid in het geding is. Het gebied waar het toestel is neergekomen, betreft betwist gebied waarbij de internationaal-politieke context zeer complex is, gegeven de verhoudingen tussen de Europese Unie, Oekraïne en Rusland.

Afspraken over samenwerking met andere betrokken organisaties en actoren in de crisisbeheersing. Voor een adequate crisisbeheersing is het noodzakelijk om in de voorbereiding rekening te houden met afspraken en samenwerking met andere organisaties en actoren die zijn betrokken bij specifieke crises. Dit zijn actoren die strikt genomen niet behoren tot de Rijkscrisisstructuur, maar wel een (formele) medeverantwoordelijkheid hebben ten aanzien van de crisisbeheersing.

- Het Nationaal Handboek voorziet standaard in samenwerking met lokale overheden en veiligheidsregio's als vaste partners in de nationale crisisbeheersing. In het Nationaal Handboek is daarnaast de bepaling opgenomen dat, naar behoefte en op uitnodiging van de voorzitter van de ICCb, externe experts aanwezig kunnen zijn bij vergaderingen van de ICCb.[6] Andere betrokken organisaties en actoren in de crisisbeheersing kunnen dus als experts een rol spelen in de crisisbesluitvorming op ambtelijk niveau.

[6] Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming 2013, Hoofdstuk III, paragraaf 7.

- Wat betreft andere bij de crisisbeheersing betrokken organisaties voorziet het Nationaal Handboek in een adviesrol. Zij kunnen op uitnodiging, al dan niet ad hoc, deelnemen aan de ICCb-vergaderingen—naast de (gemandateerde) leden van de ICCb met beslissingsbevoegdheid. Er is geen andere, meer structurele voorziening beschikbaar ten behoeve van samenwerking met andere betrokken organisaties en crisispartners in de nationale crisisbeheersingsorganisatie.
- De nationale crisisbeheersingsorganisatie is bij de beheersing van de crisis rond vlucht MH17 mede afhankelijk van het handelen van (een diversiteit aan typen) organisaties en actoren die zijn betrokken bij de crisisbeheersing. Deze partners hanteren hun eigen kaders, plannen en protocollen. Hieronder lichten wij die kaders, plannen en protocollen kort toe aan de hand van de hoofdactiviteiten "crisisrespons op de rampplek" en "crisisrespons naar nabestaanden".

Voorbereiden: Crisisrespons in het rampgebied

De derde hoofdactiviteit van de nationale crisisbeheersingsorganisatie betreft de crisisrespons in het rampgebied. Zoals hierboven beschreven, heeft de nationale crisisbeheersingsorganisatie geen specifiek plan klaarliggen voor een crisis waarin een vliegtuig in het buitenland neerstort met veel Nederlanders aan boord—laat staan voor de situatie waarin wrakstukken van het toestel en de stoffelijke resten van inzittenden zich bevinden in moeilijk toegankelijk oorlogsgebied. Onderdelen van de nationale crisisbeheersingsorganisatie en haar partners in de crisisbeheersing hanteren kaders, plannen en protocollen die betrekking hebben op de crisisrespons in het rampgebied waar vlucht MH17 is neergekomen.

Als we ons richten op de hoofdactiviteit van de crisisrespons in het rampgebied, dan is de voorbereiding van de volgende, andere betrokken organisaties en actoren het meest relevant:

- *Ministerie van Defensie.* Dit ministerie hanteert standaardprocedures die voorzien in het (logistiek) voorbereiden van activiteiten ten behoeve van (vredes-)missies in oorlogsgebieden in het buitenland. Het Ministerie van Defensie heeft experts ter beschikking om de organisatie van buitenlandse missies ter plekke, onder moeilijke omstandigheden, voor te bereiden.
- *Ministerie van Buitenlandse Zaken*. Dit ministerie heeft protocollen ter beschikking om ambassades in het buitenland ondersteuning te bieden bij calamiteiten. Dit zijn de zogenaamde SCOT-teams. Zeer ervaren diplomaten, die Russisch spreken, worden onmiddellijk ingezet ten behoeve van de ondersteuning van de Nederlandse ambassade in Oekraïne.
- *Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE).* Deze organisatie heeft een Special Monitoring Mission (SMM) ter plekke, met het mandaat feitelijkheden te rapporteren en te monitoren. In de periode voorafgaand aan de ramp met vlucht MH17 vonden er in het Oosten van Oekraïne veel gevechten plaats, waarbij ook militaire gevechts- en transport vliegtuigen betrokken waren en neerstortten.
- *Oekraïense State Emergency Service (SES).* De SES is een officiële, overheidsgestuurde, rampenbestrijdingsorganisatie in Oekraïne. Door het conflict in het oosten van Oekraïne

was deze overheidsaansturing niet meer van toepassing en viel de SES in het oosten van Oekraïne onder aansturing van separatisten. Daarbij is de afdeling van de SES in het oosten van Oekraïne geoefend in het uitvoeren van crisisbeheersingsoperaties, omdat er in dit gebied veel mijnen zijn waar geregeld ongelukken plaatsvinden waarbij zij moet optreden.

Wat betreft directies/diensten van de departementen betreffen dit:

- *Landelijk Team Forensische Opsporing (LTFO).* Het LTFO hanteert formele en informele afspraken ten behoeve van de identificatie en berging van lichamen van slachtoffers van rampen in het buitenland. Een kernteam van het LTFO reist standaard af naar Schiphol zodra er bericht is van een grote ramp of calamiteit in het buitenland waarbij vermoedelijk veel Nederlanders betrokken zijn.
- *Koninklijke Marechaussee.* De Koninklijke Marechaussee verzorgt standaard de beveiliging van ambassades en ambassadepersoneel in het buitenland.
- *Inlichtingen- en veiligheidsdiensten.* Wat betreft de informatievoorziening ten behoeve van de repatriëringsmissies—informatie over de veiligheidssituatie in en rond het crashgebied—is gebruikgemaakt van de dienstverlening van AIVD, MIVD en buitenlandse crisispartners. Ook buitenlandse overheden hebben een bijdrage geleverd.

Voorbereiden: Crisisrespons naar nabestaanden

De vierde hoofdactiviteit van de nationale crisisbeheersingsorganisatie betreft de crisisrespons richting nabestaanden. De nationale crisisbeheersingsorganisatie heeft geen specifiek plan voor een crisis waarin een vliegtuig in het buitenland neerstort met veel Nederlandse inzittenden aan boord. Er zijn wel plannen beschikbaar voor een situatie dat een vliegtuig in Nederland neerstort.

Als wij ons richten op de hoofdactiviteit van de crisisrespons naar nabestaanden, dan is de voorbereiding van de volgende andere bij de crisis betrokken organisaties en actoren het meest relevant. Het betreft directies/diensten van ministeries, regionale en lokale crisisorganisaties en crisispartners.

- *Het Ministerie van Buitenlandse Zaken.* Het ministerie heeft een protocol om een verwantennummer te activeren ten behoeve van het verzamelen van informatie over slachtoffers van rampen in het buitenland en daarnaast informatie over hun verwanten. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken geeft adviezen en bemiddelt bij consulaire hulp ten behoeve van slachtoffers in het buitenland en hun verwanten/nabestaanden.
- *Koninklijke Marechaussee.* De Koninklijke Marechaussee is belast met het beveiligen van en de zorg voor de openbare orde op Schiphol. Daartoe behoort de veiligheid van verwanten en nabestaanden bij een crash. Daarnaast is de Koninklijke Marechaussee verantwoordelijk voor de behandeling van passagierslijsten in de Commissie van Overleg.[7]

[7] De reden die hiervoor wordt aangegeven, is dat het hier mede een strafrechtelijk onderzoek betreft waardoor geen informatie kan worden gedeeld met derde partijen.

- *Landelijk Team Forensische Opsporing.* Het LTFO heeft de passagierslijsten geverifieerd en verwanten-/nabestaandenlijsten samengesteld. [8] Het LTFO is daarnaast verantwoordelijk voor het identificatieproces dat plaatsvindt in de Korporaal Van Oudheusdenkazerne in Hilversum.[9]
- *Landelijk team familierechercheurs.* Dit team heeft protocollen die voorzien in het handelen van familierechercheurs bij grote calamiteiten in het buitenland waarbij Nederlanders zijn betrokken.[10]
- *Veiligheidsregio Kennemerland.* Zij heeft afspraken met Schiphol over het optreden bij calamiteiten.[11] De veiligheidsregio heeft het Slachtoffer Identificatiesysteem (SIS) ter beschikking ten behoeve van de informatievoorziening over slachtoffers van rampen, waarbij Schiphol is betrokken.[12] De veiligheidsregio activeert een Operationeel Team (OT) bij GRIP-2 en daarboven bij GRIP-3 een Beleidsteam (BT) .
- *Nederlandse gemeenten.* Zij voorzien in het optreden van hun gemeente wanneer ingezetenen slachtoffer zijn van een calamiteit in het buitenland.[13]
- *Malaysia Airlines.* De luchtvaartmaatschappij hanteert het Station Emergency Response Plan (SERP) Malaysia Airlines in Amsterdam en het Response Plan van Malaysia Airlines in Kuala Lumpur. Beide crisisplannen worden actief bij calamiteiten met een toestel van de maatschappij. De plannen voorzien, onder meer, in het vaststellen van de passagierslijst en het instellen van een verwantennummer.
- *Schiphol.* Luchthaven Schiphol kan vrijwilligers van de eigen organisatie oproepen om hulp te verlenen op de luchthaven wanneer zich een calamiteit voordoet.
- *KLM Royal Dutch Airlines.* Luchtvaartmaatschappij KLM heeft een “care-team” dat ondersteuning biedt wanneer zich een calamiteit voordoet waarbij de luchtvaartmaatschappij wordt getroffen. KLM heeft geen formele verantwoordelijkheden bij de crash van vlucht MH17. Wel heeft het KLM care-team ondersteuning geboden aan code-share partner Malaysia Airlines.
- *Commissie van Overleg Schiphol (CvO).* Het kernteam van de CvO kent de volgende samenstelling: de Airport Manager van Schiphol, de persvoorlichter van Schiphol, de Operations Manager van de Koninklijke Marechaussee en de Operations Manager

---

[8] De taak van de politie om bij rampen slachtoffers te identificeren berust bij het LTFO. Ten behoeve van die identificatie is het noodzakelijk om te beschikken over een geverifieerde lijst van passagiers en nabestaanden.

[9] De verantwoordelijkheden van het LTFO bij de berging van stoffelijke resten van slachtoffers in Oost-Oekraïne bespraken wij bij de hoofdactiviteit “crisisrespons op de rampplek”.

[10] In interviews beschrijven sleutelinformanten dat zij ten behoeve van hun crisisrespons informele protocollen hanteren. Een kernteam van het LTFO reist bijvoorbeeld altijd af naar Schiphol zodra er bericht is van een grote ramp of calamiteit in het buitenland waarbij vermoedelijk veel Nederlanders betrokken zijn.

[11] Interviews met sleutelinformanten die nauw zijn betrokken bij de crisisrespons op Schiphol; interne evaluatie crisis MH17 veiligheidsregio Kennemerland.

[12] Twee nauw betrokken sleutelinformanten stellen dat het SIS, op het moment van de crash met vlucht MH17, niet geschikt was voor het registreren van gegevens van slachtoffers en hun verwanten inzake een crash in het buitenland.

[13] Dit verschilt per gemeente. Grote gemeenten hebben ervaring en hebben hun activiteiten vaak geprotocolleerd.

Security van Schiphol. De partijen hebben reguliere werkafspraken over hun gezamenlijk handelen bij een calamiteit. Beschikbare informatie over passagierslijsten deelt de luchtvaartmaatschappij bilateraal met de Koninklijke Marechaussee (ook lid van de CvO). Er zijn geen reguliere afspraken of een informatieplan beschikbaar voor informatie-uitwisseling met de nationale crisisbeheersingsorganisatie (NCC of NCTV).[14]

- *Slachtofferhulp Nederland* en *Stichting Arq/Impact.* Zij hanteren protocollen ten behoeve van het verlenen van hulp aan (nabestaanden van) slachtoffers van rampen en misdrijven. Bij rampen kan een Informatie- en Verwijscentrum worden ingericht.

Voorbereiden: De rol van oefening, ervaring en contacten

Naast de bovenstaande aspecten van de voorbereiding op crises die zijn geformuleerd in het Toetsingskader Rijkscrisisstructuur, noemen veel sleutelinformanten een ander belangrijk aspect van voorbereiding. Het betreft hier de ervaring en contacten die actoren in de nationale crisisbeheersingsorganisatie hebben opgedaan zeer recent voor de ramp met vlucht MH17. Ervaring, oefening en persoonlijke contacten zijn niet opgenomen als expliciete onderdelen van de voorbereidingsfase in het Toetsingskader Rijkscrisisstructuur.

Bij de voorbereiding van de Nuclear Security Summit (NSS) in maart 2014 in Den Haag is tussen de actoren binnen de nationale crisisbeheersingsorganisatie en tussen Defensie en de Nationale Politie zeer intensief samengewerkt. Dit betekent dat de nationale crisisbeheersingsorganisatie reeds actief was in een periode voordat de ramp plaatsvond. De NSS kan in retroperspectief worden beschouwd als een reële en actuele oefening, waarin ervaringen zijn opgedaan en onderling gedeeld. Deelnemers aan de crisisbeheersingsorganisatie die betrokken waren bij de voorbereiding op de NSS hebben elkaar op persoonlijke basis leren kennen. Veel betrokken sleutelinformanten, zowel deelnemers van de ICCb en MCCb, geven aan dat de persoonlijke contacten die zijn ontstaan heel waardevol waren in het crisisbeheersingsproces rond MH17. Hierdoor was het onderlinge vertrouwen tijdens de crisisbeheersing groter en verliep de communicatie effectiever.

Verschillende sleutelinformanten geven aan dat, door de ervaring met de NSS, functionarissen van de nationale crisisbeheersingsorganisatie elkaar in de beginfase van de crisis rond MH17 relatief snel weten te vinden. Bovendien waren sommige beleidsopties waarvoor gekozen werd bij de crisis rond MH17, reeds uitgewerkt ten behoeve van de NSS. Een voorbeeld is de keuze om de Korporaal Van Oudheusdenkazerne in Hilversum aan te wijzen als de plaats waar identificaties konden plaatsvinden indien zich tijdens de NSS een calamiteit zou hebben voorgedaan. Daarnaast geven sleutelinformanten aan dat de jaarlijkse oefening van de nationale crisisbeheersingsorganisatie en de samenwerking voor de organisatie van de troonswisseling op 30 april 2013 hebben bijgedragen aan de adequaatheid van de crisisrespons in de crisis rond MH17.

[14] Zeven sleutelinformanten hebben bijvoorbeeld aangegeven dat er veel ad hoc pogingen zijn gedaan om de nationale crisisbeheersingsorganisatie ontvankelijk te maken voor informatie die Malaysia Airlines tot haar beschikking had.

Naast de recente ervaring met het activeren en functioneren van de nationale crisisbeheersingsorganisatie kort voor de crash met vlucht MH17, hebben ook specifieke eerdere ervaringen een rol gespeeld. Hierbij wijzen veel sleutelinformanten op de ervaringen met de ramp met vlucht 8U771 van Afriqiyah Airways, beter bekend als de vliegramp Tripoli.[15] Op 12 mei 2010 crashte deze Airbus A330 tijdens de landing op de internationale luchthaven van Tripoli in Libië, waarbij 103 passagiers het leven lieten, waaronder 70 Nederlanders. Slechts één passagier, een Nederlandse jongen, overleefde de ramp. In bepaalde specifieke opzichten had deze crash in 2010 vergelijkbare elementen in zich als die van MH17. Het betrof een vliegtuigcrash in het buitenland in de lastige situatie van een staat waarmee Nederland geen hechte diplomatieke relaties onderhield. Bij de crash in Tripoli reisde het Nederlandse regeringsvliegtuig, met daarin de Minister van Buitenlandse Zaken en een team van forensische experts, af naar Tripoli om te bespreken hoe de stoffelijke resten van passagiers geborgen en geïdentificeerd konden worden. De lokale omstandigheden in Tripoli lieten toe dat de identificatie van de slachtoffers op locatie werd uitgevoerd.

Ook organisaties en actoren die niet tot de vaste Rijkscrisisstructuur behoren maar die wel bijdragen aan de crisisbeheersing, hebben in eerdere crises specifieke ervaringen opgedaan die een rol hebben gespeeld bij de voorbereiding van de crisis rond vlucht MH17. Bij de vliegramp in Tripoli werden in Nederland voor het eerst op grote schaal familierechercheurs ingezet in de context van een vliegramp in het buitenland. Ook gemeenten werden geconfronteerd met het verlies van inwoners. Op 25 februari 2009 stortte vlucht TK1951 neer, een Boeing 737-800 van Turkish Airlines, kort voor de landing op Schiphol, waarbij negen passagiers om het leven kwamen. De veiligheidsregio Kennemerland, Schiphol en de gemeente Haarlemmermeer—voorbereid op calamiteiten op Schiphol—hebben lessen getrokken uit hun ervaringen met deze “poldercrash”.

Wat betreft passagierslijsten kan uit ervaringen in het verleden worden afgeleid dat het valideren van passagiersinformatie vaak problematisch is. Een andere partner in de crisisbeheersing is het LTFO, dat verantwoordelijk is voor de identificatie van slachtoffers. Het LTFO heeft speciale procedures ontwikkeld ten behoeve van de identificatie van grote aantallen slachtoffers in relatief korte tijd.[16] Enkele sleutelinformanten wijzen erop dat het landelijk team familierechercheurs eerder ruime ervaring heeft opgedaan met het optreden bij grootschalige rampen en incidenten, zoals de eerder genoemde crash in Tripoli of de Amsterdamse zedenzaak in 2010. Slachtofferhulp Nederland heeft ook bij eerdere

[15] Veel sleutelinformanten wijzen, vanzelfsprekend, ook op de grote verschillen tussen de crash van vlucht 8U771 van Afriqiyah Airways in Libië en de crash van vlucht MH17 van Malaysia Airlines in Oost-Oekraïne, die beide crises in veel opzichten ook onvergelijkbaar maken.

[16] Zo noemt een nauw betrokken sleutelinformant dat het LTFO veel ervaring heeft opgedaan met het ontwikkelen van procedures voor de identificatie van grote aantallen slachtoffers bij de tsunami in de Indische Oceaan die plaatsvond op 26 december 2004 en het leven kostte aan meer dan 200.000 mensen. Het toenmalige Rampen Identificatie Team (RIT) verrichtte destijds ongeveer 7.000 identificaties binnen een jaar tijd.

grootschalige incidenten/gebeurtenissen, waaronder ook vliegrampen, ervaring opgedaan in het begeleiden en ondersteunen van slachtoffers.

Directies en diensten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken hebben in de afgelopen jaren veel ervaring opgedaan op het gebied van het beantwoorden van vragen en het opnemen van gegevens ten behoeve van consulaire dienstverlening aan slachtoffers en hun nabestaanden van rampen in het buitenland. Het DCC van het Ministerie van Buitenlandse Zaken opent bij crises in het buitenland daartoe een telefoonnummer. Bij de eerdere vliegramp in Tripoli had het Ministerie van Buitenlandse Zaken de KBX naar Libië gestuurd, met aan boord de Minister van Buitenlandse Zaken, een SCOT-team, leden van de KMar en experts van het LTFO. Dit scenario wordt ook gevolgd op 18 juli na de vliegramp met MH17. Het is standaardprocedure bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken om bij een ramp in het buitenland waarbij Nederlanders betrokken zijn, de ambassade te versterken met een SCOT-team en leden van de KMar.

Wanneer wij ons richten op de missies in Oost-Oekraïne dan wijzen veel sleutelinformanten erop dat op het Ministerie van Defensie, zoals bij de directie Operaties, veel ervaring aanwezig is met het voorbereiden en logistiek ondersteunen van grootschalige militaire missies in oorlogsgebied. Zo heeft het Ministerie van Defensie een vaste structuur beschikbaar en heeft het ervaring met de uitzendingsmissies naar Uruzgan en Kunduz. Daar heeft men ook veel gewerkt met het Australische leger. Daardoor was men in de nationale crisisbeheersingsorganisatie goed op de hoogte van de werkwijze en cultuur van de Australische collega's—die de belangrijkste partner was in de missies ter plekke in Oost-Oekraïne en die ter versterking aanwezig was op de directie Operaties van het Ministerie van Defensie.

BEVINDINGEN OVER KRITISCH PROCES 1: VOORBEREIDEN

De nationale crisisbeheersingsorganisatie rond vlucht MH17 was, vooral in bestuurlijke zin, voorbereid op de crisis die volgde na een grote ramp, zoals met vlucht MH17. Het ontbrak bij de nationale crisisbeheersingsorganisatie wel aan een voorbereiding op de invulling van samenwerking met organisaties die een specifieke betrokkenheid hadden bij de crisisbeheersing, zoals decentrale crisisorganisaties, diensten van departementen, of crisispartners—vooral in de eerste crisisrespons.

1. Crisisrespons in Den Haag

Beschikbaarheid van bestuurlijke structuur voor crisisbeheersing

Voor de nationale crisisbeheersing was een Nationaal Handboek beschikbaar.

a. De actoren in de nationale crisisbeheersingsorganisatie waren ten minste op de hoogte van de hoofdlijnen van dit Nationaal Handboek.
b. Het Nationaal Handboek heeft gediend als referentiekader voor de organisatie van de nationale crisisbeheersingsorganisatie.
c. Er was in het Nationaal Handboek wel voorzien in de speciale omstandigheid dat de ramp in het buitenland plaatsvond, maar niet dat dit een gebied betrof waarin een gewapend conflict was.

Beschikbaarheid van een infrastructuur voor crisisbeheersing
De beschikbare infrastructuur van het NCC (inclusief beschikbare mensen en middelen) heeft bijgedragen aan het adequaat functioneren van de actoren en gremia van de nationale crisisbeheersingsorganisatie in Den Haag.

Ervaringen met vergelijkbare crisissituaties
Er was vlak voor de crisis rond vlucht MH17 uitgebreid ervaring opgedaan met crisisbeheersing op nationaal niveau bij de voorbereiding op de Nuclear Security Summit van 24 en 25 maart 2014 in Den Haag. Hierdoor kenden de meeste actoren in de nationale crisisbeheersingsorganisatie elkaar. De aanpak van de crisis rond vlucht MH17 bouwde mede voort op ervaringen met de crash van Afriqiyah Airways vlucht 771, op 12 mei 2010 in Tripoli.

2. Crisisrespons op rampplek en naar nabestaanden

a. De nationale crisisbeheersingsorganisatie was niet goed voorbereid op het aangaan van samenwerkingsrelaties met regionale/lokale crisisorganisaties, departementale diensten, en crisispartners. Het ontbrak ook aan een structuur ten behoeve van de inbedding van organisaties die zijn betrokken bij de crisisbeheersing.
b. De andere organisaties en actoren, betrokken bij de crisisbeheersing, waren individueel en in specifiek samenwerkingsverband in het algemeen voorbereid op de omstandigheden rond de ramp met vlucht MH17. Dit betreft:
   - Regionale/lokale crisisorganisaties (bijvoorbeeld veiligheidsregio Kennemerland, gemeente Haarlemmermeer, gemeente Hilversum, getroffen gemeenten);
   - Overheidsdiensten (bijvoorbeeld DCC BZ, LTFO, familierechercheurs, DOPS);
   - Crisispartners (bijvoorbeeld Malaysia Airlines, CvO Schiphol).

   Hun crisisprotocollen en afspraken hebben in belangrijke mate bijgedragen aan de adequate eerste crisisrespons.

6.2.2. Onderkennen en signaleren van de crisis rond vlucht MH17

In dit proces gaat het om het vroegtijdig onderkennen van reële crisisdreigingen en acute crises, waarbij de relevante diensten, sleutelfunctionarissen en overige instanties die de crisis(-dreiging) moeten afwenden en zo nodig een adequate respons in gang moeten zetten, zo snel mogelijk worden geïnformeerd, gealerteerd en gealarmeerd. Het hoofddoel is dat de juiste diensten, sleutelfunctionarissen en overige instanties zo snel mogelijk starten met het afwenden van de crisis(-dreiging) en, zo nodig, een zo adequaat mogelijke respons in gang zetten. De tijdlijn van de onderhavige evaluatie start op de middag van 17 juli 2014; het moment van de crash van het toestel in Oost-Oekraïne. Vanaf dat moment is er sprake van een acute crisis.[17] Het signaleren en onderkennen van de crisis vindt vervolgens parallel

[17] Pas later wordt bekend dat er op 14 juli 2014 een briefing heeft plaatsgevonden in Kiev, waarbij buitenlandse diplomaten aanwezig zijn, waaronder de tweede persoon op de ambassade van Nederland. Hierbij wordt door de Oekraïense regering uiteengezet dat er luchtdoelraketten zijn gesignaleerd in Oost-Oekraïne. Bovendien zijn voorafgaand aan 17 juli 2014 verschillende

plaats door de verschillende actoren in de crisisbeheersingsorganisatie en haar partners. Dit is nader aan bod gekomen in hoofdstuk 3 in de beschrijving van de activiteiten in de onmiddellijke crisisrespons.

Alle geïnterviewde sleutelinformanten hebben aangegeven dat de crash van een passagierstoestel in oorlogsgebied voor hen onvoorstelbaar was. Desgevraagd geven sleutelinformanten ook aan dat zij—op het moment dat zij werden geïnformeerd over een crash van een vliegtuig boven Oost-Oekraïne—niet meteen dachten aan een oorlogssituatie.[18] Op het moment van bekend worden, is de informatie primair dat het een ramp betreft met een passagiersvliegtuig dat van Schiphol is vertrokken en dat er mogelijk veel Nederlanders aan boord zijn.

Onderkennen en signaleren: Crisisrespons in Den Haag en diplomatie

De eerste en tweede hoofdactiviteit van de nationale crisisbeheersingsorganisatie betreffen respectievelijk de crisisrespons in Den Haag en diplomatieke betrekkingen.

De signalering van de crash van vlucht MH17 door de nationale crisisbeheersingsorganisatie vindt plaats via bronnen uit de openbare media. Zoals beschreven in hoofdstuk 3 heeft het NCC de beschikking over een systeem waarmee informatie vanuit veel verschillende openbare bronnen in de media voortdurend, 24/7, wordt gemonitord. Ook de departementen beschikken over dergelijke systemen. Hierdoor wordt de melding van de crash vrijwel onmiddellijk opgemerkt door de Frontoffice van het NCC en de departementen na de eerste berichtgeving in de media.

Direct nadat de crash is gesignaleerd door het NCC, heeft het NCC vertegenwoordigers van verschillende departementen geïnformeerd (VWS, IenM en BZ). Ook worden de eigen Minister van Veiligheid en Justitie en de NCTV geïnformeerd, die zich vervolgens op het departement voegen bij de aanwezige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie. Veel functionarissen worden teruggeroepen naar Den Haag. Aangezien het een vakantieperiode betreft, zijn enkele vaste functionarissen van de nationale crisisbeheersingsorganisatie afwezig. Hun vervangers nemen de werkzaamheden op zich.

Naast de alarmering van de verschillende departementen door het NCC worden departementen ook zelf gealarmeerd vanuit de eigen organisatie. Sommige departementen schalen na signalering van de crash zelf reeds op door hun DCC te activeren. Dit betreft het Ministerie van Buitenlandse Zaken en, gaandeweg, het Ministerie van Infrastructuur en

---

toestellen van de Oekraïense luchtmacht in het luchtruim van Oost-Oekraïne neergeschoten. Deze briefing roept in media, samenleving en Tweede Kamer de vraag op of hieruit had kunnen worden afgeleid dat er sprake was van een dreiging voor de veiligheid van het luchtruim boven Oost-Oekraïne.

[18] Na de crash komt de veiligheid van het luchtruim boven Oost-Oekraïne uitgebreid aan de orde in de ICCb. De veiligheid van het luchtruim boven Oost-Oekraïne in de periode dat vlucht MH17 crasht en de besluitvorming over vliegroutes door luchtvaartmaatschappijen, is onderzocht door de Onderzoeksraad voor Veiligheid en valt buiten het kader van de onderhavige evaluatie.

Milieu. Vanuit de ministeries wordt onmiddellijk contact gelegd met de minister en departementale crisisfunctionarissen. Vanuit het Ministerie van Algemene Zaken legt een van de raadsadviseurs meteen contact met de Minister-President. Het ministerie stuurt vervolgens het regeringsvliegtuig naar München, met aan boord de directeur van de Rijksvoorlichtingsdienst, om de Minister-President op te halen van zijn vakantieadres. De Minister van Buitenlandse Zaken spoedt zich naar huis na te zijn gealarmeerd op zijn vakantieadres.

De alarmering van functionarissen verloopt niet alleen via de ministeries of de crisisbeheersingsorganisatie. Door de intense berichtgeving in de media worden functionarissen ook via hun eigen netwerk gealarmeerd. Veel ambtenaren en crisisfunctionarissen horen zeer snel na het bekend worden van de crash over de gebeurtenissen via internet, smartphone, televisie, of van familie en vrienden, en ze nemen meteen contact op met hun departement. De Minister-President wordt kort na de crash tevens gebeld door de President van Oekraïne.

Onderkennen

Veel sleutelinformanten geven aan dat, zodra zij vernemen van de crash, het duidelijk is dat hier sprake is van een crisis met een grote maatschappelijke impact.

- Op ministerieel niveau wordt de grote maatschappelijke impact meteen onderkend. De Minister-President en de Minister van Buitenlandse Zaken komen onmiddellijk terug van vakantie. Voor bestuurders is het, zo vertellen enkele nauw betrokken sleutelinformanten, heel belangrijk om in Nederland te zijn na een crash van een passagiersvliegtuig met veel Nederlanders aan boord.
- De Minister van Veiligheid en Justitie kan op basis van de hem beschikbare informatie alleen zeer algemene en voorzichtige uitspraken doen over de omvang van de ramp met vlucht MH17 en het aantal Nederlandse slachtoffers. Het aantal Nederlandse slachtoffers dat bekend wordt, stijgt in de loop van de avond van 17 juli zeer snel.
- Op ambtelijk niveau wisselt de perceptie van de impact van de crash. Sommige crisisfunctionarissen realiseren zich onmiddellijk dat er veel Nederlanders aan boord waren—soms ook omdat zij dezelfde vlucht eerder hebben gemaakt. Enkele sleutelinformanten geven aan dat sommige crisisfunctionarissen in eerste instantie denken dat zich relatief weinig Nederlanders aan boord van het toestel bevonden. Op het NCC wordt bij binnenkomst van de eerste functionarissen direct begonnen met het delen van de eerste informatie en het duiden daarvan.
- Uit de interviews met de sleutelinformanten blijkt dat gedurende de avond van 17 juli tegenstrijdige interpretaties bestaan over de omvang van de ramp. Bij verschillende sleutelinformanten bestaat de perceptie dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken het aantal Nederlandse slachtoffers aanvankelijk onderschat—dit in vergelijking met informatie die bijvoorbeeld op Schiphol bij de CvO beschikbaar was.

Opschalen

Vrijwel alle sleutelinformanten geven aan dat de opschaling van de nationale crisisbeheersingsorganisatie op een "organische" wijze plaatsvindt via het stapsgewijs activeren van diverse actoren en gremia.

- Op 17 juli heeft de Minister-President na kort overleg met de Minister van Veiligheid en Justitie besloten om terug te keren naar Nederland. Met het aansluiten van de Minister-President in een vergadering van de Minister en Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie is feitelijk een MCCb gevormd. De Minister-President neemt daarin het voorzitterschap op zich en daarmee de bestuurlijke leiding van de nationale crisisbeheersingsorganisatie.
- Medewerkers van het NCC hebben al enkele uren na de crash een eerste situatieschets en omgevingsanalyse gereed.
- Twee vergaderingen van de ICCb vinden plaats om informatie te structureren en besluitvorming in de MCCb voor te bereiden. Met de bijeenkomst van de eerste ICCb is voor alle departementen duidelijk dat de crash van vlucht MH17 die avond een nationale crisis is geworden, die op rijksniveau wordt gecoördineerd. De Ministeries van Algemene Zaken, Veiligheid en Justitie en Buitenlandse Zaken zijn vanaf het eerste moment nauw betrokken bij deze bijeenkomsten.
- Alhoewel de DCC's actief blijven ter ondersteuning van de nationale crisisbeheersingsorganisatie, is het voor de departementen helder dat de crash van vlucht MH17 een nationale crisis is. Sleutelinformanten wijzen erop dat met de inzet van de Minister-President de crisisbeheersing "chefsache" is geworden.
- Er wordt besloten om geen Adviesteam te activeren. Sleutelinformanten geven aan dat hiervoor is gekozen door de urgentie van de crisis en het winnen aan snelheid en daadkracht door het vermijden van een extra tussenstap. Sommige sleutelinformanten geven evenwel aan dat het niet activeren van een Adviesteam tot problemen leidde in de afstemming tussen de nationale crisisbeheersingsorganisatie en andere departementen en tussen directoraten-generaal binnen het Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Het Ministerie van Defensie en de Nationale Politie worden pas een dag later betrokken in de ICCb en MCCb. Wat betreft het late inschakelen van het Ministerie van Defensie geven veel sleutelinformanten aan dat pas de tweede dag de consequenties doordrongen van het feit dat de lichamen van de passagiers en de wrakstukken van het toestel zich in oorlogsgebied bevonden.[19]

Onderkennen en signaleren: Crisisrespons in het rampgebied

De ramp van vlucht MH17 wordt onmiddellijk door lokale bewoners opgemerkt. Snel wordt duidelijk dat het een passagiersvliegtuig betreft in plaats van een militair vliegtuig. Meldingen, filmpjes en foto's worden snel verspreid via sociale media. Vertegenwoordigers

[19] Enkele sleutelinformanten wijzen erop dat de nationale crisisbeheersingsorganisatie historisch is gericht op vraagstukken van nationale veiligheid. Zij wijzen erop dat vraagstukken van nationale veiligheid soms een internationale component (van vrede en veiligheid) hebben die ligt bij de hoofdtaken van de Ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie.

van de Nederlandse en internationale media bereiken reeds tegen de avond de rampplek. Zowel van de kant van de Oekraïense overheid als van de zijde van de separatisten wordt de ernst van de crash benadrukt; ieder vanuit het eigen perspectief. De hulpdiensten van de SES zijn snel ter plaatse om te beginnen met het bergen van de stoffelijke resten van slachtoffers. De OVSE onderkent meteen de ernst van de situatie en voert een eerste verkenningsmissie uit.

Onderkennen en signaleren: Crisisrespons naar nabestaanden

Organisaties en actoren die betrokken zijn bij de crisisbeheersing maar die geen vast onderdeel uitmaken van de nationale crisisbeheersingsorganisatie, zijn snel op de hoogte van de crash van vlucht MH17.

- *Malaysia Airlines.* De luchtvaartmaatschappij signaleert binnen een aantal minuten na de crash dat ze contact heeft verloren met het toestel. Na verificatie, die ongeveer tien minuten in beslag neemt, wordt duidelijk dat er geen sprake is van een technische storing. Op dat moment wordt het verlies van het contact met vlucht MH17 door Malaysia Airlines aangemerkt als een incident, omdat niet duidelijk is wat er met het toestel is gebeurd. De senior vicepresident voor UK en Europa van Malaysia Airlines en andere functionarissen van Station Amsterdam worden gealarmeerd door Malaysia Airlines en vertrekken onmiddellijk naar Schiphol. Als de eerste beelden van de crash binnenkomen, wordt duidelijk dat het toestel is verongelukt.
- *Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL).* Het verlies van het contact met vlucht MH17 is gesignaleerd door de luchtverkeersleiding van Oekraïne. Nauw betrokken sleutelinformanten geven aan dat het verdwijnen van vlucht MH17 van de radar door de Oekraïense luchtverkeerleiding snel is doorgegeven aan de Nederlandse luchtverkeersleiding.
- *LTFO en familierechercheurs*. Vertegenwoordigers van de landelijke familierechercheurs en van het LTFO reizen op eigen initiatief, in de vroege avond van 17 juli, vrijwel meteen af naar Schiphol. LTFO-medewerkers hebben hun bagage en reisbescheiden al bij zich, zodat zij, indien mogelijk, meteen kunnen afreizen naar het crashgebied. Op Schiphol worden de familierechercheurs en LTFO-medewerkers, in nauw overleg met de aanwezige vertegenwoordigers van de departementen op het NCC, stand-by gehouden.

Onderkennen

Het is de actoren in de luchtvaartsector (Malaysia Airlines, Schiphol) en de veiligheidsregio Kennemerland snel na de crash duidelijk dat veel Nederlanders zich aan boord van vlucht MH17 bevonden. De veiligheidsregio Kennemerland staat hierdoor direct na de ramp op het standpunt dat het Rijk het instellen van een verwantennummer, op zich moet nemen.

Opschalen

Alle crisispartners die in de eerste fase van de crisisrespons betrokken zijn, schalen hun eigen organisatie op naar een crisisstructuur. Alhoewel het voor de functionarissen in de nationale crisisbeheersingsorganisatie duidelijk is dat het hoogste niveau van de nationale crisisbeheersingsorganisatie is opgetuigd, is dit lange tijd niet duidelijk voor de crisispartners

die betrokken zijn rond de eerste opvang van nabestaanden. Er is geen GRIP Rijk[20] uitgeroepen door de MCCb. Nauw betrokken sleutelinformanten vanuit de actoren rond Schiphol geven aan dat het voor hen in de eerste dagen na de crash van vlucht MH17 onduidelijk was welke taken en verantwoordelijkheden belegd waren bij het Rijk en welke lagen bij de veiligheidsregio, Schiphol en Malaysia Airlines.

- *Veiligheidsregio Kennemerland.* Deze veiligheidsregio schaalt na het bekend worden van de crash op naar GRIP-2. Er is een OT geactiveerd, dat de coördinatie van de crisisbeheersing in de veiligheidsregio op zich neemt.
- *Commissie van Overleg Schiphol*. Schiphol heeft onmiddellijk na bekend worden van de crash de CvO ingesteld, die de activiteiten op Schiphol coördineert ten behoeve van de zorg voor nabestaanden—met vertegenwoordigers van Schiphol, de Koninklijke Marechaussee en Malaysia Airlines. Malaysia Airlines Station Amsterdam is volgens de interne procedures vanuit Kuala Lumpur geactiveerd en treedt vervolgens in de verantwoordelijkheden van de luchtvaartmaatschappij ter plekke op Schiphol. Hoe deze activiteiten zich verhouden tot de activiteiten van de nationale crisisbeheersingsorganisatie is beide partijen, in de beginfase van de crisis, niet duidelijk.

BEVINDING OVER KRITISCH PROCES 2: ONDERKENNEN EN SIGNALEREN VAN DE CRISIS ROND VLUCHT MH17

Door de nationale crisisbeheersingsorganisatie en de relevante crisisorganisaties, overheidsdiensten en crisispartners wordt de crash van vlucht MH17 snel gesignaleerd. De omvang en impact van de crash van vlucht MH17 worden de eerste uren niet door alle betrokken actoren binnen de nationale crisisbeheersingsorganisatie onmiddellijk onderkend, hetgeen een adequate crisisbeheersing in die eerste uren in de weg heeft gestaan.

1. Onmiddellijke signalering van de crash van vlucht MH17

De crash van vlucht MH17 wordt vrijwel onmiddellijk gesignaleerd, waarna verantwoordelijke organisaties en actoren buiten de nationale crisisbeheersingsorganisatie snel opschalen.

a. Op de rampplek wordt vrijwel meteen geconstateerd dat het een crash is van een passagiersvliegtuig. Strijdende partijen ter plekke maken de crash inzet van hun berichtgeving. De Oekraïense SES wordt opgeschaald ter voorbereiding op de berging van slachtoffers. De OVSE onderneemt een eerste verkenningsmissie.
b. Op Schiphol worden organisaties en actoren zeer snel op de hoogte gesteld dat zich een incident heeft voorgedaan met vlucht MH17; enerzijds door Malaysia Airlines en anderzijds door de luchtverkeersleiding. Vrijwel meteen daarna wordt uit berichtgeving duidelijk dat het toestel is gecrasht en wordt via de CvO en veiligheidsregio opgeschaald.

[20] Dit is het hoogste opschalingsniveau van de Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdings-procedure (GRIP) die de MCCb van kracht kan verklaren in situaties waarbij de nationale veiligheid in het geding is of kan zijn (Nationaal Handboek, p.41).

De nationale crisisbeheersingsorganisatie wordt op de hoogte gesteld via open bronnen—de media. De nationale crisisbeheersingsorganisatie activeert vervolgens de verschillende gremia en actoren stapsgewijs en op "organische" wijze.

2. Geen eensluidende erkenning van de crash als (inter-)nationale crisis
De omvang en impact van de crisis wordt, zeker de eerste uren, niet door alle betrokken actoren binnen de nationale crisisbeheersingsorganisatie op dezelfde wijze ingeschat. Dit heeft een adequate crisisbeheersing in die fase in de weg gestaan.

a. Er is de eerste uren onduidelijkheid over het aantal Nederlandse slachtoffers aan boord. Waar de CvO op luchthaven Schiphol al snel rekening houdt met een groot aantal Nederlandse slachtoffers, menen sommige actoren binnen de nationale crisisbeheersingsorganisatie aanvankelijk dat het aantal Nederlandse slachtoffers beperkt is.
b. De Minister-President en de Minister van Buitenlandse Zaken onderbreken hun vakantie vanwege de ernst van de crash. De Minister-President reist onmiddellijk naar Nederland.
c. Bij de verantwoordelijke actoren in de nationale crisisbeheersingsorganisatie geeft de context van een crash in oorlogsgebied ten onrechte geen aanleiding om het Ministerie van Defensie al vanaf het allereerste begin te betrekken bij de crisisbeheersing.
d. Het blijft de eerste uren onduidelijk op welke onderdelen de crisisbeheersing op nationaal niveau wordt gecoördineerd. GRIP Rijk is niet van kracht verklaard.

6.2.3 Voorzien van informatie over de crisis rond vlucht MH17

Het derde kernproces van crisisbeheersing is het voorzien van de crisisbeheersingsorganisatie van informatie. Aan de hand van beschikbare informatie kan een informatiebeeld worden opgesteld, waarmee de behoefte kan worden bepaald voor nieuw te verzamelen informatie. Naast het verzamelen van informatie speelt ook informatie-uitwisseling een cruciale rol in de crisisbeheersing. Dit betreft een uitwisseling binnen en tussen disciplines, tussen strategisch, tactisch en operationeel niveau en tussen het gemeentelijke/regionale systeem en het landelijke systeem. Daarbij gaat het om relevante en actuele informatie, die opvolgende deelprocessen voedt.

Een adequate crisisbeheersing is ermee gediend dat: (1) de aangeboden gegevens zo snel mogelijk worden geregistreerd, (2) de informatiebehoefte van de crisisorganisatie wordt vastgesteld en voortdurend wordt geactualiseerd, (3) nog ontbrekende gegevens zo snel mogelijk worden opgevraagd, waaronder bij externe deskundigen, (4) de gegevens zo snel mogelijk worden getoetst op consistentie, betrouwbaarheid en actualiteit.

Voorzien van informatie: Crisisrespons in Den Haag en diplomatie
Informatieverzameling en -verwerking
De informatieverzameling en -verwerking van de nationale crisisbeheersingsorganisatie bij de crisis rond vlucht MH17 vindt plaats vanuit:

a) De bespreking van Situatieschetsen en Duidingen;
b) De bespreking van omgevingsanalyses;
c) De rapportage van departementale vertegenwoordigers en functionarissen aan actoren en gremia in de nationale crisisbeheersingsorganisatie;
d) Verzameling van informatie bij partners in de crisisbeheersing. Hierbij brengen wij een splitsing aan tussen de hoofdactiviteiten "missies in Oekraïne" en "nazorg aan nabestaanden".

Ad a. Situatieschetsen en Duidingen
In de eerste plaats worden er Situatieschetsen en Duidingen opgesteld (SenD's) door de NCTV. De SenD's zijn gebaseerd op open bronnen, waarmee zoveel mogelijk inzicht wordt verschaft in de actuele situatie rond de crisis, afhankelijk van de informatiebehoefte van de crisisbeheersingsorganisatie—met name de ICCb en MCCb. Bij de duiding wordt de informatie geïnterpreteerd en getoetst op consistentie, betrouwbaarheid en actualiteit. Bij de duiding wordt gebruikgemaakt van informatie van de AIVD en MIVD. Het Landelijk Crisis Management Systeem (LCMS) is gebruikt om informatie uit te wisselen tussen enkele gremia en actoren van de nationale crisisbeheersingsorganisatie.

Wat betreft de informatieverzameling was de crisisbeheersingsorganisatie in de beginfase van de crisis sterk afhankelijk van informatie uit open bronnen. Alle nauw betrokken sleutelinformanten geven aan dat het grote probleem in de informatievoorziening is gelegen in het gebrek aan mogelijkheden om informatie goed te verifiëren. Er is een gemis aan betrouwbare informatie uit eerstelijns/directe bronnen. De inlichtingendiensten hebben in het begin van de crisis geen goed beeld van de situatie op en rond de rampplek.[21] Dat duurt voort totdat de missie Aalbersberg de informatiepositie verbetert. Daarom wordt ook gebruikgemaakt van informatie die wordt geleverd door partners, zoals Australië.[22] Desondanks blijft het verifiëren van informatie problematisch, gegeven de (internationaal-politieke) dynamiek van de situatie. Strijdende partijen produceren sterke en waarschijnlijk gekleurde beelden over de situatie ter plekke. Daarom moet de informatie van de strijdende partijen zorgvuldig worden geverifieerd. Daarnaast publiceren ook persbureaus berichten die nader moeten worden geverifieerd.

Russische persbureaus publiceren bijvoorbeeld de eerste dagen updates over aantallen lichamen van passagiers die door de SES zijn geborgen. Het is voor de nationale crisisbeheersingsorganisatie evenwel niet mogelijk om deze informatie goed en zorgvuldig te verifiëren. Er zijn aanwijzingen, ook van de OVSE, dat de SES veel en gedegen werk verricht om de lichamen van passagiers te bergen. Een eerste bericht van een Nederlandse functionaris over de professionaliteit en zorgvuldigheid van deze bergingsoperatie komt op 21 juli, als een medewerker van het LTFO een eerste inspectie maakt op de rampplek.

[21] Dat geldt voor veel landen. Een belangrijke reden daarvoor is dat de inlichtingendienst van Oekraïne na de val van de vorige President van Oekraïne is gereorganiseerd en contacten, derhalve, opnieuw opgebouwd moeten worden.
[22] Australië stelt bijvoorbeeld de satellietkaart beschikbaar van het terrein. Deze kaart is ook in de media veelvuldig gepresenteerd.

Gerelateerd hieraan is de beeldvorming over het niet-respectvol omgaan met lichamen door de pro-Russische separatisten of dorpsbewoners. In de media circuleren al snel beelden van separatisten die persoonlijke bezittingen verzamelen en zichzelf toe-eigenen. Deze foto's zijn, zo blijkt later, gemanipuleerd. Een sleutelinformant die in de eerste dagen ter plaatse is, geeft aan dat foto's door de media uit hun context worden geplaatst, zoals de video van een separatist die een knuffel omhoog houdt. Foto's van slachtoffers worden zonder enig voorbehoud op internet geplaatst. Een sleutelinformant vertelt dat ook enkele verslaggevers van de media zelf zich respectloos gedragen op de crashsite. Hieruit ontstaat snel, nationaal en internationaal, een zeer sterk frame dat er een groot gebrek aan respect bestaat voor de integriteit van de slachtoffers van de ramp met MH17 en hun persoonlijke bezittingen. Er bleek inderdaad geplunderd te zijn en er waren ook bezittingen verdwenen. Creditcards en bankpasjes moesten worden geblokkeerd. Door deze tegenstrijdige en voor de functionarissen in Den Haag zeer moeilijk te verifiëren informatie duurt het enige dagen, tot ongeveer 21 juli, voordat een betrouwbaar beeld op het NCC ontstaat van de eerste bergingsactiviteiten van de SES.

Na aankomst van de eerste functionarissen in Kiev, op 18 juli, verbetert de informatiepositie sterk, mede door de gerichte rapportages van de OVSE, die een Special Monitoring Mission (SMM) naar de rampplek heeft gestuurd. De OVSE deelt informatie met Nederland op een vergelijkbare wijze als dat het met andere landen doet. Die vergelijkbare benadering door de OVSE is een vereiste vanuit het mandaat van de speciale OVSE-missie, die opereert op basis van onafhankelijkheid, welke door alle partijen wordt gerespecteerd. De werkzaamheden van de eerste missie naar Oekraïne staan voor een belangrijk deel in het teken van het verbeteren van de informatiepositie van Nederland in het gebied op en rond de crashsite. Het Ministerie van Defensie heeft daartoe een liaison ondergebracht bij het Oekraïense Ministerie van Defensie en het hoofdkwartier van het Oekraïense leger in Kramatorsk.

Ad b. Omgevingsanalyses

In de tweede plaats worden omgevingsanalyses opgesteld door het NKC met behulp van het bovenregionaal team crisiscommunicatie en analisten van het Crisiscommunicatieteam (CCT) van de politie. De omgevingsanalyses betreffen de vraag wat er leeft in de samenleving en berusten op open bronnen. De analyses schetsen het algemeen beeld in de media en samenleving, de informatiebehoefte in de (inter-)nationale gemeenschap en de betekenis die aan het beeld en de informatiebehoefte worden gegeven. De omgevingsanalyses hebben vaak betrekking op een terugkoppeling ten aanzien van beeldvorming in de samenleving over aspecten van het optreden van de crisisbeheersingsorganisatie. Veel sleutelinformanten die nauw betrokken zijn bij de vergaderingen van de ICCb of de MCCb geven aan dat in hun perceptie de bespreking van de uitgebreide omgevingsanalyses teveel gewicht toekent aan mediabeelden in vergelijking met de bespreking van de crisisrespons in operationele zin—die in hun ogen veel belangrijker is.

Ad c. Informatievoorziening vanuit de departementen
In de derde plaats brengen departementen hun eigen informatiestromen in bij de verschillende gremia in de nationale crisisbeheersingsorganisatie: de ICCb en de stuurgroep MH17 Recovery. De MCCb wordt direct voorzien van informatie door de secretaris (functionaris NCTV), ministers, (raads-)adviseurs, hoofd NKC, de Commandant der Strijdkrachten en de korpschef Nationale Politie. Daarnaast betrekken ministers veel informatie van hun ambtenaren en van elkaar in de vele bilaterale contacten die worden onderhouden naast de formele gremia.

Ad d. Coördinatie en regie
In de vierde plaats fungeren de NCTV en het NCC als knooppunt van informatieverzameling ten behoeve van de SenD's en de omgevingsanalyses. Daarnaast functioneren het NCC en de NCTV als het informatieknooppunt voor het verzamelen van informatie van partners in de crisisbeheersing. Deelnemers aan de ICCb delen mondeling, via briefings, informatie die zij verkrijgen vanuit hun departement en departementale contacten over de actuele situatie. Alle nauw betrokken sleutelinformanten geven aan dat door dit functioneren van NCC/NCTV binnen de ICCb en MCCb een gedeeld beeld kan ontstaan van de situatie.

Voorzien van informatie: Crisisrespons in het rampgebied
De derde hoofdactiviteit van de nationale crisisbeheersingsorganisatie betreft de crisisrespons in het rampgebied. Er bestaan zeer veel kanalen voor informatievoorziening ten behoeve van de crisisrespons.

De inlichtingendiensten AIVD en MIVD en andere landen verstrekken informatie over de veiligheidssituatie in Oost-Oekraïne. Deze gegevens zijn in ieder geval beschikbaar voor het Ministerie van Veiligheid en Justitie, de NCTV en het Ministerie van Defensie. De duiding van de informatie wordt in de beginfase van de crisis, tussen 17 juli en 27 juli[23] uitgevoerd door de NCTV. Verschillende nauw betrokken sleutelinformanten en openbare bronnen geven aan dat de verantwoordelijkheid voor de duiding van deze informatie gedurende de crisis verschuift van de NCTV naar het Ministerie van Defensie. Verschillende sleutelinformanten geven aan dat de duiding van veiligheidsinformatie in Oekraïne specifieke militaire expertise en operationele kennis vergt.

Interviews met sleutelinformanten laten zien dat in de beginfase van de crisis bij functionarissen in Oost-Oekraïne het beeld bestaat dat informatie de nationale crisisbeheersingsorganisatie niet goed bereikt. Het betreft bijvoorbeeld rapportages van de OVSE of rapportages van LTFO-medewerkers en medewerkers van Defensie/Koninklijke Marechaussee ter plaatse. Analyse van documenten van de ICCb en MCCb, alsmede interviews met nauw betrokken sleutelinformanten in deze gremia, laten zien dat deze informatie wel degelijk beschikbaar is in de nationale crisisbeheersingsorganisatie en daar ook besproken wordt. Het lijkt voor betrokken functionarissen soms alsof er niets mee

[23] Dit is de datum zoals vastgelegd in de ICCb-stukken. Sleutelinformanten geven wisselende data aan en spreken van een geleidelijke overgang van de NCTV naar Defensie.

wordt gedaan, omdat de informatie niet altijd kan worden geverifieerd. Geïnterviewde sleutelinformanten geven aan dat zij van het NCC/NCTV, in de periode voordat de missie Aalbersberg actief wordt, ervaren dat zij geen terugkoppeling krijgen over de aangeleverde informatie.

Deze situatie verandert als de missie Aalbersberg van start gaat. De missieleiding (HoM en diens militair adviseur) rapporteert dagelijks aan de secretaris van de MCCb (de functionaris NCTV), de Commandant der Strijdkrachten, de korpschef van de Nationale Politie en de Directeur-Generaal Politieke Zaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De functionaris NCTV is tegelijkertijd voorzitter van de ICCb, zodat informatie uit deze dagelijkse briefings vanuit de missie ook kan worden ingebracht in het NCC en de ICCb.

De departementen krijgen informatie en informatiebeelden van eigen functionarissen ter plaatse, die zij vervolgens inbrengen in de stuurgroep MH17 Recovery, in de ICCb of in de MCCb. In Oekraïne onderhoudt de Nederlandse ambassade nauwe contacten met het eigen departement, waardoor informatie vanuit deze lijn ingebracht wordt in de stuurgroep, ICCb en MCCb. Daarnaast speelt de ambassade incidenteel ook direct informatie en informatiebeelden door aan de NCTV. Functionarissen van de Nationale Politie en het Ministerie van Defensie verstrekken informatie aan hun eigen organisatieonderdelen, SGBO respectievelijk DOPS, alsmede aan de stuurgroep MH17 Recovery. Die informatie wordt vervolgens geduid door de stuurgroep MH17 Recovery en ingebracht in de ICCb.

Coördinatie en regie

- Informatie bereikt de gremia van de nationale crisisbeheersingsorganisatie via de betrokken ministeries, die vervolgens met deze informatie aan de slag gaan. Dit leidt er volgens sleutelinformanten toe dat er inbreng is van verschillende informatie(-beelden) die met elkaar in lijn worden gebracht in de ICCb.
- In de beginfase van de crisis is coördinatie van het verzamelen van informatie afwezig. Verschillende informanten die in Oekraïne werkzaam zijn, vertellen dat zij afwisselend worden gebeld door verschillende functionarissen uit de nationale crisisbeheersingsorganisatie. Dit leidt volgens hen tot veel extra werk en een verstoring van de werkzaamheden.
- Wat betreft de beoordeling van de veiligheidssituatie in Oekraïne wordt informatie verzameld—eerst door NCC/NCTV en later door de stuurgroep MH17 Recovery—over de veiligheidsinschattingen van functionarissen ter plekke en nationale actoren (op basis van informatie van AIVD en MIVD). Dit proces van informatievoorziening werkt volgens nauw betrokken sleutelinformanten heel erg goed. De regie wordt gevoerd via een serieel proces: “rood” (te gevaarlijk) kan “groen” (veilig genoeg) overrulen, maar niet andersom—waardoor risico’s worden geminimaliseerd, maar geen toegang wordt verkregen tot het rampgebied.[24]

[24] Dit vloeide voort uit het uitganspunt dat voorkomen moest worden dat een 299e slachtoffer zou vallen.

- De commandovoering en informatievoorziening van de repatriëringsmissie loopt zowel via de directie Operaties (DOPS) van het Ministerie van Defensie als via de nationale Staven Grootschalig en Bijzonder Optreden (SGBO) van de Nationale Politie. In de loop van de repatriëringsmissie (26 juli – 6 augustus) ondervindt men dat de SGBO en DOPS verschillende percepties ontwikkelen van de informatie die hen wordt aangereikt. Dit leidt tot vertraging en bevordert het operationele werk niet. Hierdoor is ter plekke besloten de SGBO niet meer van informatie te voorzien en deze als het ware "buitenspel" te zetten.
- De noodzakelijke autonomie van de missie in Oekraïne heeft als consequentie gehad dat de nationale crisisbeheersingsorganisatie soms, op enkele onderwerpen, niet onmiddellijk en volledig op de hoogte was van ontwikkelingen ter plaatse. De geboden en gecreëerde autonomie heeft een adequate crisisbeheersing bevorderd.

Voorzien van informatie: Crisisrespons naar nabestaanden

De vierde hoofdactiviteit van de nationale crisisbeheersingsorganisatie betreft de crisisrespons naar nabestaanden. Het kernproces van informatievoorziening naar de crisisbeheersingsorganisatie betreft hier vooral het verkrijgen van inzicht wie de passagiers waren aan boord van vlucht MH17 en wie hun nabestaanden zijn. Hieronder belichten wij de gebeurtenissen vanuit het kritische proces van informatievoorziening.

Informatievoorziening over passagiers

- Malaysia Airlines heeft de beschikking over de passagierslijsten. De initiële passagierslijst van Malaysia Airlines is onvolledig wat betreft de nationaliteiten van passagiers. Zoals beschreven in hoofdstuk 3 heeft het hoofdkantoor van Malaysia Airlines in Kuala Lumpur de verantwoordelijkheid genomen om de nationaliteit van alle passagiers aan boord te verifiëren. De voorlopige aantallen en nationaliteiten worden bekendgemaakt op de eerste persconferentie van Malaysia Airlines op Schiphol, in de avond van 17 juli.
- Uit de interviews kan worden opgemaakt dat er onduidelijkheid bestaat over wie vanuit de overheid (de bevoegde autoriteit) het aanspreekpunt is om informatie over passagiers te delen. Malaysia Airlines deelt binnen twee uur de beschikbare informatie over passagiers met de Koninklijke Marechaussee op Schiphol, die deel uitmaakt van de CvO. De Koninklijke Marechaussee deelt de passagiersinformatie niet verder binnen de CvO Schiphol vanwege het vertrouwelijke karakter van de passagierslijst.[25] De passagierslijst wordt hierdoor ook niet gedeeld met actoren in de nationale crisisbeheersingsorganisatie. Hierdoor ontstaat er de verwachting dat informatie gedeeld is met de overheid, terwijl in realiteit de nationale crisisbeheersingsorganisatie niet op de hoogte is.
- De nationale crisisbeheersingsorganisatie functioneert los van de activiteiten van de crisispartners op Schiphol. Bij de veiligheidsregio is een liaison gestationeerd van het NCC, waarlangs het contact verloopt. Uit interviews met sleutelinformanten blijkt echter dat deze liaison geen specialistische kennis heeft over de luchtvaartsector. De NCTV noch het NCC nemen direct contact op met de crisispartners rond Schiphol. Door het

[25] Het onderzoek naar de passagierslijsten had een strafrechtelijk aspect.

ontbreken van een directe verbinding tussen de nationale crisisbeheersingsorganisatie en de crisispartners is er onduidelijkheid over waar taken en verantwoordelijkheden rond informatievoorziening belegd zijn.

- Het ontbreken van direct contact en informatie-uitwisseling tussen het Rijk en de crisispartners (CvO Schiphol, veiligheidsregio Kennemerland en Malaysia Airlines) leidt tot misverstanden over en weer. Een voorbeeld hiervan is dat Malaysia Airlines drie uur na het bekend worden van de crash een eerste namenlijst naar de crisisbeheersingsorganisatie stuurt—na eerdere versies gedeeld te hebben met de Koninklijke Marechaussee. Op deze lijst ontbreekt informatie over de nationaliteiten. Door het late toezenden van de lijst en het ontbreken van nationaliteiten ontstaat bij de nationale crisisbeheersingsorganisatie de perceptie dat Malaysia Airlines/Schiphol de zaken niet op orde heeft.

Informatievoorziening over verwanten

De eerste activiteiten rond de informatievoorziening van de crisisbeheersingsorganisatie over verwanten komen vanuit het Station Emergency Respons Plan van Malaysia Airlines en de afspraken tussen de veiligheidsregio, de gemeente Haarlemmermeer en Schiphol. Onderdeel daarvan is de opening van het verwantennummer door Malaysia Airlines op de avond van 17 juli. Hiervan wordt veel gebruikgemaakt door nabestaanden, al is het voor hen soms lastig om in het Engels te communiceren met de Maleisische operators die het verwantennummer bemensen. Daarnaast wordt persoonlijke informatie verzameld bij de opvang van nabestaanden op Schiphol en in het Steigenberger hotel.

- Het is enige tijd onduidelijk wie een nationaal verwantennummer zal faciliteren ten behoeve van de informatievoorziening aan nabestaanden. Het is bij een grote crisis, zoals bij het neerstorten van een vliegtuig met veel Nederlandse passagiers, gebruikelijk dat een Nederlands verwantennummer wordt geopend (een nationaal crisisnummer) naast het verwantennummer van de luchtvaartmaatschappij. De veiligheidsregio Kennemerland heeft de faciliteiten om dit nummer te openen.[26] Ook het Ministerie van Buitenlandse Zaken beschikt over deze faciliteiten. Er bestaat een verschil van inzicht tussen de veiligheidsregio Kennemerland en de nationale crisisbeheersingsorganisatie over wie dit nationale nummer het beste kan openen. Gegeven de eigen inschatting van het aantal Nederlandse slachtoffers van de ramp staat de veiligheidsregio op het standpunt dat het verwantennummer moet worden geopend door het Rijk. De nationale crisisbeheersingsorganisatie vindt dat de veiligheidsregio Kennemerland het nummer moet openen. Uiteindelijk heeft de Rijksoverheid een nationaal nummer voor verwanten van de passagiers van vlucht MH17 geopend. Dit nummer wordt fysiek ondergebracht op het DCC van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Nabestaanden wordt verzocht via dit nummer contact op te nemen.
- Het nationaal verwantennummer raakt vrijwel ogenblikkelijk overbelast en blijft lange tijd niet of nauwelijks bereikbaar. Het nationaal nummer is door de CvO Schiphol

[26] Ter ondersteuning kan de veiligheidsregio gebruikmaken van het Slachtoffer Informatie Systeem (SIS). Enkele sleutelinformanten geven aan dat dit systeem niet is toegerust voor de registratie van slachtoffers en hun verwanten bij een ramp in het buitenland.

overgedragen aan de senior vicepresident UK en Europa van Malaysia Airlines, die het nummer bekendmaakt op de persconferentie op Schiphol. Daarbij wordt niet het nummer van Malaysia Airlines genoemd.

Volledigheid en toegankelijkheid van informatie

Uit de interviews met sleutelinformanten komt naar voren dat het verkrijgen van een volledig informatiebeeld over slachtoffers aan de hand van passagierslijsten en informatie over nabestaanden een zeer complexe en tijdrovende aangelegenheid is geweest. Dat is, naar zeggen van nauw betrokken sleutelinformanten, niet uniek voor vlucht MH17; dit is de ervaring bij alle vliegrampen. Sleutelinformanten geven aan dat informatiesystemen in de luchtvaartsector niet toereikend zijn om een volledig en waterdicht informatie-overzicht te genereren van de identiteit van iedereen die zich aan boord van een vliegtuig bevindt. De perceptie hierover bij luchtreizigers is soms anders, omdat er veel informatie bij reizigers wordt opgevraagd.

- Er zijn de eerste dagen verschillende actoren aan de slag met, deels complementaire, activiteiten teneinde een goed beeld te verkrijgen van de passagiers aan boord van vlucht MH17 en hun nabestaanden. Dit betreft Malaysia Airlines, de Koninklijke Marechaussee, Schiphol en het LTFO. Daarnaast beschikken organisaties in de reisbranche over boekingsgegevens en hebben de meeste gemeenten binnen 48 uur een beeld van de slachtoffers binnen hun gemeente.
- Veel sleutelinformanten geven aan dat het vaststellen van een complete, geverifieerde passagierslijst bij luchtvaartrampen veel tijd kost. Van veel personen aan boord kan de identiteit relatief snel worden vastgesteld. Van deze passagiers kunnen de nabestaanden ook relatief snel worden geverifieerd. Van enkele personen aan boord van vlucht MH17 blijkt het lastig te zijn om hun identiteit te verifiëren, waardoor dit meer tijd in beslag neemt.
- Uitgangspunt bij het vrijgeven van de passagierslijst van vlucht MH17 is dat deze (1) volledig geverifieerd moet zijn en (2) dat nabestaanden eerst geïnformeerd moeten zijn voordat de lijst publiek gemaakt kan worden. Dit heeft twee belangrijke implicaties gehad. De eerste implicatie is dat wordt gewacht met het informeren van nabestaanden totdat de passagierslijst (bijna) volledig is geverifieerd en totdat de koppeling van passagiers aan nabestaanden compleet is. Sleutelinformanten hebben aangegeven dat het door de complexiteit van verificatie niet mogelijk is om binnen enkele dagen de identiteit van alle passagiers volledig en foutloos vast te stellen. Hierdoor zijn de familierechercheurs pas op zaterdagmiddag begonnen met het informeren en bezoeken van de eerste nabestaanden. Hierdoor is het NCC pas op zondag begonnen met het informeren van de burgemeesters van de getroffen gemeenten, wat over enkele dagen verspreid plaatsvindt. Daarbij komen in enkele gevallen de aantallen gecommuniceerde slachtoffers niet overeen met het beeld dat de gemeente zelf heeft. Hierdoor is gewacht met het openbaar maken van de passagierslijst totdat de nabestaanden zijn geïnformeerd.

Coördinatie en regie

- De crisispartners op Schiphol hebben gezamenlijke coördinatie gevoerd om een informatiebeeld te verkrijgen dat zo volledig mogelijk is. Die coördinatie is, conform de planvorming, georganiseerd vanuit de CvO van Schiphol en vanuit het OT van de veiligheidsregio Kennemerland. Coördinatie van de passagiersinformatie vindt op hoofdlijnen plaats, omdat de Koninklijke Marechaussee details van de passagierslijsten van Malaysia Airlines niet kan delen met de andere crisispartners.
- Coördinatie vanuit de nationale crisisbeheersingsorganisatie in de crisisrespons op Schiphol heeft de vorm van het plaatsen van een liaison vanuit de nationale crisisbeheersingsorganisatie bij de veiligheidsregio Kennemerland. Er wordt vanuit de nationale crisisbeheersingsorganisatie slechts sporadisch gecommuniceerd met de crisispartners op Schiphol. De crisispartners geven in interviews aan dat het voor hen niet duidelijk is hoe hun activiteiten en protocollair handelen aansluiten op mogelijke wensen en verwachtingen van de nationale crisisbeheersingsorganisatie. Als er verschil van inzicht bestaat tussen de veiligheidsregio Kennemerland en de nationale crisisbeheersingsorganisatie over het openen van een nationaal crisisnummer duurt het enige tijd voordat een knoop wordt doorgehakt.
- Sleutelinformanten vanuit de crisispartners op Schiphol geven aan dat directe contacten en communicatie vanuit NCC/NCTV alle betrokkenen meer duidelijkheid had gegeven over de wederzijdse verwachtingen, informatiebehoeften en beperkingen daarin tijdens de onmiddellijke crisisrespons op Schiphol.
- De intentie van de NCTV in de ochtend van 18 juli dat de Rijksoverheid de regie op zich zal nemen, komt niet overeen met de actuele situatie, waarin veel noodzakelijke activiteiten ten behoeve van de informatievoorziening over passagiers nog bij de crisispartners op Schiphol liggen—met name bij Malaysia Airlines. De oplossing die wordt gekozen, het plaatsen van een liaison van Malaysia Airlines bij het NCC, werkt niet goed. Het blijkt dat de liaison hierdoor ook toegang krijgt tot strikt vertrouwelijke informatie, die verder strekt dan alleen de hoofdactiviteit van crisisrespons naar nabestaanden. Dit is volgens nauw betrokken sleutelinformanten een ongelukkige samenloop van omstandigheden, die coördinatie met Malaysia Airlines als externe partner in de crisisbeheersing bemoeilijkt.
- Vanuit de interviews komt het beeld naar boven dat de verschillende stromen van informatieverzameling over passagiers en nabestaanden in de eerste fase niet worden gekoppeld door de nationale crisisbeheersingsorganisatie. Zo bevestigen sleutelinformanten bijvoorbeeld dat de nationale crisisbeheersingsorganisatie tot zondag 20 juli geen gebruikmaakt van de door Malaysia Airlines verzamelde gegevens over nabestaanden van de passagiers van vlucht MH17. De nationale crisisbeheersingsorganisatie baseert zich tot dat moment op informatie die middels het verwantennummer van de Rijksoverheid is verzameld.
- Uit de interviews komt naar voren dat de tijdsduur tussen het vrijgeven van de passagierslijsten en het informeren van nabestaanden mede is ingegeven door een belangrijk beleidsuitgangspunt.
    - Wat betreft het dilemma tussen volledigheid en snelheid van vrijgeven van de passagiersinformatie van vlucht MH17 heeft de nadruk gelegen op volledigheid, zo

geven sleutelinformanten uit de nationale crisisbeheersingsorganisatie en crisispartners vrijwel unaniem aan. Hierdoor duurt het lang voordat er formele bevestiging komt over de passagiers aan boord van vlucht MH17.[27]

- Malaysia Airlines heeft in dit dilemma de keuze gemaakt om een voorlopige lijst met passagiersgegevens onder voorbehoud *te delen* met bijeengekomen nabestaanden in het Steigenberger hotel. Malaysia Airlines heeft dit gedaan, zo geven sleutelinformanten aan, vanuit haar betrokkenheid als dienstverlenende luchtvaartmaatschappij bij de situatie van nabestaanden.
- Het *openbaar maken* van een passagierslijst onder voorbehoud is iets anders. Dit zou het risico mee hebben gebracht dat nabestaanden: (a) ten onrechte formeel bevestigd krijgen dat een dierbare(-n) zich niet aan boord van het toestel had(-den) bevonden of (b) ten onrechte formeel bevestigd krijgen dat hun dierbare(-n) zich aan boord van het toestel had(-den) bevonden. Een mogelijke uitweg uit het dilemma is om gevalideerde gedeelten van passagierslijsten formeel openbaar te maken, zo geven veel sleutelinformanten aan. Hierbij blijft een klein deel van mogelijke nabestaanden in onzekerheid, maar wordt de duur van onzekerheid voor het grootste deel van de nabestaanden verminderd.

BEVINDINGEN OVER KRITISCH PROCES 3: VOORZIEN VAN INFORMATIE

3a. Voorzien van informatie: Crisisrespons in Den Haag

1. Gestructureerde informatievoorziening binnen de nationale crisisbeheersingsorganisatie

De structuur van informatievoorziening binnen de nationale crisisbeheersingsorganisatie heeft een systematische bijdrage aan de crisisbeheersing geleverd.

a. De Situatieschetsen en Duidingen en de omgevingsanalyses—beide gedestilleerd uit open bronnen—zijn in updates beschikbaar voor vergaderingen van de belangrijkste gremia.
b. De interdepartementale inbreng in de ICCb en MCCb garandeert dat informatie vanuit departementen de nationale crisisbeheersingsorganisatie bereikt.
c. Bilaterale en informele/persoonlijke contacten tussen actoren hebben bijgedragen aan een snelle uitwisseling van informatie die noodzakelijk was voor de crisisbesluitvorming in ICCb en MCCb.

2. Gebrekkige informatiedeling vanuit de nationale crisisbeheersingsorganisatie

De summiere verslaglegging van de ICCb- en MCCb-vergaderingen en het tot staatsgeheim verklaren van de ICCb-verslagen bemoeilijkte de informatievoorziening vanuit de crisisbeheersingsorganisatie naar departementen die niet altijd zitting hadden in dec ICCb of MCCb.

[27] Sleutelinformanten met veel expertise op dit gebied geven aan dat het erg lastig is om, zelfs bij langdurig onderzoek, de nabestaandenlijst voor 100 procent sluitend te krijgen.

3b. Voorzien van informatie: Crisisrespons in het rampgebied

3. Gestage opbouw van de informatievoorziening rond de rampplek

Informatievoorziening over de situatie rond de rampplek is in eerste instantie zeer beperkt of zelfs afwezig. De informatievoorziening is na aankomst van de eerste Nederlandse functionarissen en de eerste missie in Oekraïne verbeterd.

a. De reis van de Minister van Buitenlandse Zaken met diplomaten, LTFO-medewerkers en medewerkers van de KMar, op 18 juli naar Kiev, is cruciaal voor de opbouw van de informatiepositie.
b. De OVSE vervult een onmisbare rol in de informatievoorziening ten behoeve van de veiligheidssituatie rond de rampplek.
c. Met de komst van de missie Aalbersberg verbetert de informatievoorziening aanzienlijk door nauw overleg met crisispartners (vanuit Oekraïne, Australië, Maleisië en OVSE) en het onderbrengen van een liaison bij het Oekraïense leger.
d. Hiermee komen verschillende informatiekanalen tot stand, waardoor informatie en bronnen beter geverifieerd kunnen worden ten behoeve van risico-inschattingen over de veiligheidssituatie.

3c. Voorzien van informatie: Crisisrespons naar nabestaanden

4. Problemen bij de informatievoorziening over passagiers en nabestaanden

Er zijn misverstanden tussen de nationale crisisbeheersingsorganisatie en organisaties/actoren die zijn betrokken bij de crisisrespons rond Schiphol. Deze misverstanden komen voort uit het ontbreken van een focus op samenwerking vanuit de NCTV met betrokken organisaties/actoren. Hierdoor zijn problemen ontstaan in de informatievoorziening binnen de nationale crisisbeheersingsorganisatie en met betrokken organisaties en actoren.

a. Er is bij crisispartners zoals Malaysia Airlines of de CvO Schiphol onduidelijkheid over het aanspreekpunt van de overheid: KMar, veiligheidsregio, of NCC / NCTV?
b. Er is bij de veiligheidsregio, CvO Schiphol en Malaysia Airlines onduidelijkheid over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden met de nationale crisisbeheersingsorganisatie.
c. Het nationaal contactnummer wordt opengesteld door het Ministerie van Buitenlandse Zaken twee uur nadat Malaysia Airlines haar contactnummer heeft opengesteld. Die twee uur is voornamelijk het gevolg van onduidelijkheid wie verantwoordelijkheid draagt voor dit nummer: de veiligheidsregio of het ministerie.
d. Er is geen helder gecommuniceerd onderscheid tussen het nationaal noodnummer en het nummer van Malaysia Airlines. Dit heeft de informatievoorziening over passagiers en richting nabestaanden belemmerd.
e. Verificatie van passagierslijsten en het opstellen van nabestaandenlijsten vindt enige tijd plaats door afzonderlijke organisaties en los van elkaar: diensten van de Rijksoverheid (KMar, BZ, LTFO) en crisispartner Malaysia Airlines. Pas na enkele dagen wordt informatie uit deze activiteiten gekoppeld.

5. Informeel informeren over inzittenden
Malaysia Airlines heeft nabestaanden vertrouwelijk, informeel en onder voorbehoud geïnformeerd over inzittenden aan boord van vlucht MH17 op basis van een niet-geverifieerde passagierslijst. Dit vindt plaats op Schiphol en telefonisch in de nacht van 17 juli op 18 juli.

6. Formeel informeren over inzittenden
De tijdsduur tussen de crash en het formeel, door de Rijksoverheid, informeren over inzittenden aan boord van vlucht MH17 is vooral bepaald door de volgende beleidsuitgangspunten:

a. Fouten bij verificatie moeten worden vermeden.
b. Nabestaanden en burgemeesters worden pas geïnformeerd als de gehele passagierslijst is geverifieerd.
c. De passagierslijst wordt formeel openbaar gemaakt nadat nabestaanden zijn geïnformeerd.

De combinatie van (a), (b) en (c) heeft ertoe geleid dat veel nabestaanden in onzekerheid blijven, omdat verificatie niet lukte van enkele personen die mogelijk aan boord waren van vlucht MH17.

6.2.4 Analyseren, beoordelen en besluiten voorbereiden

Het proces “Analyseren, beoordelen en besluiten voorbereiden” heeft betrekking op het verschaffen van inzicht in de crisis en haar effecten én het aanbieden van opties voor de te nemen maatregelen. Het hoofddoel van dit proces is om het besluitvormende orgaan, veelal de MCCb, in positie te brengen en in staat te stellen om haar verantwoordelijkheid waar te maken. Dit wil zeggen dat als gevolg van het proces de volgende effecten optreden: de betrokken gremia (besluitvormende en overige aansturende, leidinggevende en coördinerende organen): (a) hebben het juiste en actuele inzicht in het verloop van de crisis en de effecten daarvan, evenals in het verwachte verloop en de verwachte effecten (scenario’s); (b) zijn in staat om afgewogen besluiten te nemen doordat zij tijdig op de hoogte zijn van de mogelijke acties en de voor- en nadelen hiervan. Het proces van “Analyseren, beoordelen en besluiten voorbereiden” is onlosmakelijk verbonden met het proces “Voorzien van informatie”. Immers, zonder goede informatievoorziening is een analyse van handelingsalternatieven of het creëren van scenario’s onmogelijk.

Tijdens de MH17-crisis wordt, zoals ook blijkt uit de vorige hoofdstukken, op verschillende plekken binnen de nationale crisisbeheersingsorganisatie gewerkt aan het creëren van een beeld van de crisis, het in kaart brengen van het crisisverloop en het samenstellen van scenario’s. Dit gebeurt onder andere binnen de ICCb en de stuurgroep MH17 Recovery. Ook kan gesteld worden dat externe partners, zoals onder andere de Head of Mission, de SGBO van de Nationale Politie, de directie Operaties van Defensie, de medewerkers op de ambassade in Kiev en partijen rond Schiphol, activiteiten ontplooien om inzicht te creëren in het crisisverloop, de effecten en het formuleren van scenario’s die opties bieden voor het uiteindelijk nemen van besluiten.

Analyseren, beoordelen en besluiten voorbereiden: Crisisrespons in Den Haag en diplomatie

Beeld van de crisis en crisisverloop

Het proces van analyseren, beoordelen en voorbereiden staat centraal in de ICCb—voor de missies in Oekraïne meer specifiek in de stuurgroep MH17 Recovery. De SenD's en ook de omgevingsanalyses worden in de ICCb geanalyseerd en beoordeeld voordat zij worden overgedragen aan de MCCb. De NCTV draagt zorg voor deze overdracht. In essentie dient het ICCb als orgaan voor het formuleren van adviezen ten behoeve van strategiebepaling en besluitvorming in de MCCb. De ICCb neemt besluiten die vervolgens ter advies of accordering worden voorgelegd aan de MCCb. Analyse en beoordeling vindt plaats voor de beleidsvoorbereiding binnen de ICCb ten behoeve van verschillende activiteiten: de missies naar Oekraïne, (na-)zorg voor nabestaanden inclusief bijvoorbeeld de voorbereiding van dag van nationale rouw en herdenkingen en communicatie. Er wordt door verschillende informanten aangegeven dat bij besprekingen in de ICCb het aandeel "communicatie" soms erg groot is geweest.

Advisering ten behoeve van strategiebepaling

Binnen de Haagse gremia van de nationale crisisorganisatie is vanaf het begin van de MH17-crisis veel aandacht besteed aan het creëren van verschillende scenario's. Hierbij kan worden gedacht aan:

- De voorbereiding van de dag van nationale rouw wordt hoofdzakelijk verzorgd door het NKC, dat in zeer korte tijd de voorbereidingen treft voor de aankomstceremonie op vliegbasis Eindhoven. Omdat Nederland zeer terughoudend is bij het aankondigen van een dag van nationale rouw, is de voorbereiding voor deze dag, en de protocollen die daarbij horen, een proces dat zich gaandeweg uitkristalliseert. Dit geldt bijvoorbeeld voor het bepalen van een vlaginstructie. In de ICCb-vergaderingen van 21 en 22 juli wordt gaandeweg duidelijk hoeveel stoffelijke overschotten zullen worden gerepatrieerd. Besluitvorming wordt voorbereid over de aanwezigheid van hoogwaardigheidsbekleders, bewindspersonen, nabestaanden en de media op de vliegbasis Eindhoven.
- Wat betreft nazorg naar nabestaanden vindt er voorbereiding voor besluitvorming plaats in de ICCb. Vanaf het begin van de crisis wordt de nazorg voor nabestaanden centraal gesteld binnen de nationale crisisbeheersingsorganisatie. In dit kader wordt volgens de bepalingen in het Nationaal Handboek een projectgroep Nazorg ingericht en een draaiboek voor nazorg ontwikkeld. De projectgroep adviseert de ICCb over de wijze waarop activiteiten zoals de nabestaandenbijeenkomst in Nieuwegein georganiseerd worden.

Een belangrijk gedeelte van de ontwikkeling en analyse van strategische scenario's vindt niet plaats in de gremia die volgens het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming zijn geactiveerd. Het betreft hoofdzakelijk scenario's omtrent de repatriëringsmissie.

- Nadat binnen de nationale crisisbeheersingsorganisatie frustratie ontstaat over het niet bereiken van de rampplek wordt de Commandant der Strijdkrachten gevraagd om

militaire scenario's voor te bereiden, waaronder het "zware militaire scenario". Het ontwikkelen van deze militaire scenario's wordt gedaan door de directie Operaties van het Ministerie van Defensie (DOPS). Deze scenario's worden niet voorgelegd aan de ICCb, maar worden besproken in een "parallel overlegcircuit" ten behoeve van besluitvorming door de ministerraad.

- In de ICCb worden soms expliciet scenario's besproken. Rond 25 juli legt de Nationale Politie twee scenario's voor aan de ICCb over het al dan niet bewapenen van medewerkers van de repatriëringsmissie. Nadat de missie van start is gegaan, ontwikkelt de Nationale Politie een drietal scenario's voor de wijze waarop het werk op de rampplek kan worden voortgezet.
- Ter voorbereiding van operationele besluitvorming wordt rond 21 juli de stuurgroep MH17 Recovery in het leven geroepen. Zoals gesteld in hoofdstuk 5, wordt dit volgens veel sleutelinformanten gedaan omdat binnen de ICCb operationele aspecten van analyse en beoordeling soms teveel worden vermengd met voorbereiding van politiek-bestuurlijke besluitvorming. De stuurgroep MH17 Recovery adviseert de ICCb over haar analyses en beoordelingen.
- De veiligheidsinschatting ten behoeve van de missies verschuift rond 27 juli van de NCTV naar Defensie. Verschillende sleutelinformanten vertellen dat voor de analyse van de veiligheidssituatie in het rampgebied specifieke kennis benodigd is die wordt betrokken van Defensie. Daarbij wordt een "stoplichten systeem" ingesteld, waarmee de drie partijen (Den Haag, de operationeel commandant en de Brigade Speciale Beveiligingsopdrachten) de keuze wordt geboden voor het laten doorgaan of juist afbreken van operationele activiteiten in het rampgebied. Als één actor het stoplicht op rood zet, wordt de tocht naar de rampplek afgebroken.

Analyseren, beoordelen en besluiten voorbereiden: Crisisrespons in het rampgebied

Zoals gesteld vinden niet alleen binnen de nationale crisisbeheersingsorganisatie activiteiten plaats op het gebied van het creëren van inzicht in het crisisverloop en het formuleren van handelingsalternatieven of scenario's. Dit speelt zich ook af bij crisispartners in het rampgebied.

- De OVSE krijgt, tamelijk snel na aankomst van de KBX in Kiev op 18 juli, een belangrijke positie in het creëren van een beeld en het beoordelen van de veiligheidssituatie in het rampgebied. De adviezen van de OVSE worden meegenomen door de operationeel commandant in zijn afwegingen voor een "rood" of "groen" stoplicht.
- In de eerste dagen van de crisis zijn veiligheidsanalyses van de SGBO van de Nationale Politie terughoudend voor het zenden van politiepersoneel van de ambassade in Kiev naar het crisisgebied.
- Uit hoofdstuk 5 is duidelijk geworden dat bij het afwegen of analyseren van de crisissituatie ter plekke discussie ontstaat tussen de Nationale Politie en Defensie. Hierbij is de SGBO van de Nationale Politie in Driebergen terughoudender dan DOPS van Defensie.

Analyseren, beoordelen en besluiten voorbereiden: Crisisrespons naar nabestaanden

Zoals gesteld in de vorige paragraaf zijn er op het gebied van de passagierslijsten en het verwantennummer problemen in de informatievoorziening tussen de nationale crisisbeheersingsorganisatie en organisaties rond Schiphol zoals Malaysia Airlines, de veiligheidsregio Kennemerland en de gemeente Haarlemmermeer.

- Tussen partijen rond Schiphol en de nationale crisisbeheersingsorganisatie bestaan in de eerste dagen van de crisis verschillen in de analyse van de zwaarte van de crisis en het daarbij behorende crisisverloop.
- In de eerste uren van de crisis verschilt de inschatting van de noodzaak voor het inzetten van een nationaal verwantennummer aanzienlijk tussen enerzijds de partijen rond Schiphol en anderzijds de nationale crisisbeheersingsorganisatie.
- De inschatting van de taakvervulling van familierechercheurs is een discussiepunt tussen het LTFO en familierechercheurs van de Nationale Politie. Het LTFO heeft een beperktere opvatting van deze taakvervulling, gebaseerd op de werkwijze omtrent "verwantenrechercheurs". De familierechercheurs voeren, onder andere door de focus van de nationale crisisbeheersingsorganisatie op de nazorg aan nabestaanden, gaandeweg een breed scala aan taken uit.

BEVINDING OVER KRITISCH PROCES 4: ANALYSE, BEOORDELEN EN BESLUITEN VOORBEREIDEN IN DE CRISIS ROND VLUCHT MH17

Analyse en beoordeling van informatie in de crisis rond vlucht MH17 vindt plaats op verschillende plekken in de nationale crisisbeheersingsorganisatie.

1. Crisisbesluitvorming in Den Haag

a. *ICCb.* Situatieschetsen, duidingen en omgevingsanalyses worden in de ICCb vertaald in scenario's en dilemma's ten behoeve van besluitvorming in de MCCb.
   - Omdat veel informatie afkomstig is uit open bronnen vanuit de (sociale) media, hangt de inhoudelijke voorbereiding van besluiten in de ICCb soms sterk samen met (externe) crisiscommunicatie;
   - De ICCb heeft een wisselende samenstelling die volgt uit een noodzaak tot flexibiliteit in de crisisbeheersing. De analyse en beoordeling vindt daarom plaats door soms wisselende deelnemers aan vergaderingen;
   - De verslaglegging van ICCb-vergaderingen vindt plaats op hoofdlijnen, in steekwoorden op PowerPoint. Een overzicht van aanwezige deelnemers ontbreekt.

b. *Interdepartementale stuurgroep MH17 Recovery.* De stuurgroep MH17 Recovery neemt de analyse en beoordeling van informatie over de situatie op de rampplek over van de NCTV. DOPS vertaalt informatie in scenario's en adviseert de ICCb, die besluitvorming in de MCCb voorbereidt.

c. *Directie Operaties Ministerie van Defensie (DOPS).* Ter voorbereiding van overleg in de ministerraad heeft DOPS strategische scenario's ontwikkeld over de missies.

2. Afreizen naar de rampplek

a. Scenario's over afreizen naar de rampplek worden gebaseerd op informatie van OVSE, AIVD, MIVD en functionarissen in Oekraïne, waaronder die van andere landen.
b. Er wordt een "stoplichten systeem" gehanteerd met een bindend advies dat voortvloeit uit het veiligheidsbeeld: (1) op nationaal niveau, (2) in Kiev en (3) van de BSB ter plekke.
c. Er zijn soms belangrijke verschillen van inzicht op het nationale niveau over het veiligheidsbeeld en tussen het nationaal niveau en functionarissen in Oekraïne.

6.2.5 Nemen van besluiten en aansturen van de crisisbeheersing rond vlucht MH17

Het proces "Nemen van besluiten en aansturen" heeft betrekking op het geven van leiding aan de crisisorganisatie, het vaststellen van de strategie en het nemen van overige besluiten. Daarnaast moet de uitvoering van de strategie en overige besluiten worden aangestuurd, zodat de uitvoering plaatsvindt in lijn met de vastgestelde strategie. Het hoofddoel van dit proces is het voorzien in een effectieve aanpak en coördinatie van de crisis. Dit wil, volgens het Toetsingskader Rijkscrisisstructuur, zeggen dat de totale crisisorganisatie zodanig en in onderlinge afstemming wordt ingezet dat de noodzakelijke activiteiten zo snel mogelijk worden uitgevoerd.

Evenals voor het proces van "Analyseren, beoordelen en besluiten voorbereiden" geldt dat het proces van het nemen van besluiten en het aansturen niet uitsluitend plaatsvindt binnen de nationale crisisbeheersingsorganisatie. Ook bij externe partners zijn veel, vaak operationeel gerelateerde besluiten genomen en aangestuurd. Dit zagen we in vorige hoofdstukken bij de partners rond Schiphol en tijdens de missie in het rampgebied. Er kan gesteld worden dat het juist tijdens een crisis van belang is dat er ruimte is voor decentrale besluitvorming en aansturing. Dit bevordert de beheersing van een dynamische crisis, zoals die van MH17.

Nemen van besluiten en aansturing: Crisisrespons in Den Haag en diplomatie

Besluitvorming
Gedurende de gehele crisis heeft de MCCb als het voornaamste formele, bestuurlijke besluitvormende orgaan gefunctioneerd binnen de infrastructuur die is geboden door het NCC. Ook speelt de ICCb een belangrijke besluitvormende rol. Uit de vorige hoofdstukken is gebleken dat de ICCb op tal van aspecten besluiten nam die vervolgens niet meer aan de MCCb werden voorgelegd. Dit betrof vaak aspecten van de crisisbeheersing die minder belangrijk/fundamenteel werden geacht of die geen wezenlijke dilemma's reflecteerden. De belangrijkere aspecten van de crisisbeheersing zijn als advies van de ICCb ter accordering voorgelegd aan de MCCb. In veel gevallen heeft de MCCb de besluiten van de ICCb zonder

verdere wijzigingen overgenomen. Al wordt de scheiding van het ambtelijke niveau en het politiek-bestuurlijke niveau in de ICCb/MCCb-structuur door praktisch alle betrokken sleutelinformanten als effectief beschouwd, de scheiding tussen besluiten voorbereiden en besluiten nemen is in de praktijk vaak niet zo duidelijk geweest. Dit is begrijpelijk gezien de functie van de ICCb als "ambtelijk voorportaal" van de MCCb.

- De MCCb is op veel aspecten het besluitnemende orgaan, zoals bij de dag van nationale rouw, de ceremonie op vliegbasis Eindhoven en de nazorg voor nabestaanden. Een uitzondering is besluitvorming over (militaire) scenario's; deze heeft plaatsgevonden in de ministerraad. Veel sleutelinformanten geven aan dat alle bewindslieden binnen de MCCb vanaf het begin van de crisis een sterke betrokkenheid bij de crisis hadden, hetgeen de beheersing van de crisis heeft bevorderd.
- De MCCb heeft de strategie en de overige besluiten zo snel mogelijk vastgesteld en bijgesteld. Er is vanaf het begin van de crisis sprake van een heldere prioritering van doelstellingen (repatriëring, oorzaak, daders), wat de besluitvorming heeft gestructureerd. Ook andere beleidsuitgangspunten van de MCCb zijn eenduidig en structurerend. Enkele voorbeelden hierbij zijn de ambitie om geen 299^{e} slachtoffer te laten vallen en het niet onderhandelen met separatisten.
- Sleutelinformanten vertellen dat bij dilemma's knopen worden doorgehakt zonder inhoudelijke discussies uit de weg te gaan. Een voorbeeld hiervan is de bewapening van de repatriëringsmissie en een keuze voor een structuur van de leiding van de missie.
- Binnen de MCCb en ICCb worden besluiten aangepast aan het crisisverloop. Een voorbeeld hiervan is het overgaan van de aansturing en veiligheidsinschatting voor de missie van de NCTV naar Defensie.
- Soms heeft de MCCb zich beziggehouden met zaken die op het oog geen hoofdlijnen betreffen. Gegeven de grote maatschappelijke en politieke impact van de crisis was het volgens sleutelinformanten evenwel nodig om soms ook op belangrijke details te sturen. Een voorbeeld is de vormgeving van de nationale herdenking.
- De overdracht van adviezen van de ICCb naar de MCCb is gedaan door de NCTV. Volgens veel sleutelinformanten heeft dit goed gewerkt en is er een goede en snelle afstemming geweest tussen de NCTV en de Minister-President.
- Besluitvorming binnen zowel de MCCb en ICCb vindt plaats binnen de infrastructuur van het NCC. Binnen deze gremia is gewerkt met PowerPoint. Dit heeft volgens veel sleutelinformanten de besluitvorming eenvoudiger gemaakt en heeft tegelijkertijd open discussies bevorderd. Echter, verslaglegging van de MCCb en ICCb is hierdoor vaak abstract en soms spaarzaam ingevuld. Ook is er niet volledig bijgehouden wie er deelnamen aan de vergaderingen van de ICCb en de MCCb.

Aansturing

De operationele aansturing door de verschillende Haagse gremia van de crisisbeheersingsorganisatie kenmerkt zich door een dilemma tussen centraliseren en faciliteren. Dat wil zeggen, de nationale crisisbeheersingsorganisatie had in de hectiek van de crisissituatie geen duidelijk kader waar te centraliseren en waar decentrale activiteiten te faciliteren.

- In de onmiddellijke crisisrespons (passagierslijsten, noodnummer) wordt er in eerste instantie te weinig gecoördineerd en te weinig gecommuniceerd met andere organisaties en actoren die betrokken zijn bij de crisisbeheersing (veiligheidsregio Kennemerland, de gemeente Haarlemmermeer, Malaysia Airlines en Schiphol). Het dilemma tussen centraliseren en decentraal faciliteren uit zich in de eerste uren van de crisisrespons op Schiphol in onduidelijkheid welke taken en verantwoordelijkheden belegd zijn bij de nationale crisisbeheersingsorganisatie en welke bij de crisispartners. In de onmiddellijke crisisrespons wordt daardoor te weinig gebruikgemaakt van decentraal aanwezige operationele expertise bij externe crisispartners, zoals Schiphol, de veiligheidsregio Kennemerland, Malaysia Airlines en de gemeente Haarlemmermeer.
- Aansturing door de nationale crisisbeheersingsorganisatie omtrent de missie wordt uiteindelijk op adequate wijze aangepast aan veranderende omstandigheden en het crisisverloop. Een voorbeeld hiervan is het overgaan van de aansturing van de missie van de NCTV naar Defensie.
- Door de grote maatschappelijke en politieke impact van de crisis is er, voornamelijk aan het begin van de crisis, nog weinig coördinatie in de sturing richting crisispartners die actief zijn in Oekraïne, zoals de Nederlandse ambassade en functionarissen in Charkiv. Dit is door veel nauw betrokken sleutelinformanten als hinderlijk ervaren. In de loop van de crisis, en met name na de eerste week, hebben de crisispartners van de missie in Oekraïne een grote autonomie, die zij soms ook zelf creëren. Dit is de crisisbeheersing ten goede gekomen.

BEVINDING OVER KRITISCH PROCES 5: NEMEN VAN BESLUITEN EN AANSTUREN VAN DE CRISISBEHEERSING ROND VLUCHT MH17

5a. Besluitvorming

1. Besluitvorming in de MCCb goed gestructureerd

De besluitvorming in de MCCb is goed gestructureerd, hetgeen een adequate crisisbeheersing heeft bevorderd.

a. Er is een heldere prioritering van doelen die de besluitvorming en crisiscommunicatie hebben gestructureerd: (1) repatriëring van de slachtoffers, (2) vaststellen van de oorzaak, (3) opsporen van de daders.
b. Er zijn heldere uitgangspunten geformuleerd die de crisisbeheersing hebben gestructureerd. Een voorbeeld is het voorkomen dat er een 299^{e} slachtoffer zou vallen. Een ander voorbeeld is het niet-onderhandelen met separatisten.
c. Er is een heldere taakverdeling tussen ministers: de Minister-President deed de crisiscommunicatie en onderhield contacten met regeringsleiders. De Minister van Buitenlandse Zaken onderhield contacten met collega-ministers van andere landen en hij deed de internationale diplomatie. De Minister van Defensie organiseerde de logistiek en regie over de missies in Oost-Oekraïne. De Minister van Veiligheid en Justitie coördineerde de prioriteiten (2) en (3).
d. Ministers hadden een zeer grote, vaak persoonlijke betrokkenheid, hetgeen de crisisbeheersing heeft bevorderd.

e. De functionaris NCTV heeft het voorzitterschap van de ICCb met de functie van secretaris van de MCCb gecombineerd. Dit heeft de eenheid van besluitvorming bevorderd.
f. De verslaglegging van MCCb-vergaderingen vindt plaats op hoofdlijnen, in steekwoorden op PowerPoint. Een overzicht van aanwezige deelnemers ontbreekt.

2. Besluitvorming over missies in parallel overleg
Overleg over scenario's van de missie vindt niet plaats in de MCCb maar in een "parallel overleg", vergelijkbaar met die van een Ministeriële Kerngroep Speciale Operaties. Overleg en besluitvorming over de missie vindt plaats in twee speciale vergaderingen van de ministerraad waarbij de Commandant der Strijdkrachten en, in de tweede bijeenkomst, ook de korpschef van de Nationale Politie en de functionaris NCTV als adviseurs aanwezig zijn.

Nemen van besluiten en aansturing: Crisisrespons in het rampgebied
Besluitvorming en aansturing in de crisisbeheersing vond ook plaats ter plekke in Oekraïne en het rampgebied. Hierbij kan een grove indeling gemaakt worden tussen besluitvorming en aansturing gedurende de eerste week van de crisis en besluitvorming tijdens de repatriëringsmissie.

- Het LTFO-team dat in de eerste week van de crisis onderweg gaat naar het rampgebied ervaart weinig aansturing. Hierdoor moet het team veelal vertrouwen op de eigen besluitvorming. Dit wordt door sommige sleutelinformanten als problematisch ervaren, omdat niet alle leden van dit team beschikken over ervaring in het opereren in een crisisgebied.
- Wat betreft de aansturing en besluitvorming omtrent de eerste activiteiten in Charkiv kan gesteld worden dat er sprake is van zeer directe aansturing door verschillende actoren, zowel vanuit de ambassade in Kiev als vanuit de nationale crisisbeheersingsorganisatie. Dit wordt als storend ervaren. Ter plekke heeft men evengoed vertrouwd op eigen ervaringen bij het ontplooien van activiteiten aldaar.
- De eerste week op de Nederlandse ambassade in Kiev staat voornamelijk in het teken van het ontwikkelen en ontplooien van diplomatieke activiteiten. Ook vindt de operationele aansturing van het LTFO-team plaats vanuit de ambassade en is een leidinggevende van het LTFO meegereisd voor deze aansturing. Op zijn beurt ontvangt deze leidinggevende aansturing vanuit de SGBO van de Nationale Politie in Driebergen.
- De aansturing vanuit de SGBO wordt als dermate terughoudend ervaren dat dit een negatief effect heeft op de crisisrespons in het rampgebied. Er wordt door sleutelinformanten gesteld dat er door deze vertraging belangrijke kansen zijn gemist om het rampgebied te bereiken.
- Wat betreft de diplomatieke aansturing staat de ambassade in Kiev in contact met het Ministerie van Buitenlandse Zaken in Den Haag. Sleutelinformanten vertellen dat ook deze diplomatieke aansturing in de eerste week erg direct en sturend is.

Na de eerste week arriveert de Head of Mission in Kiev en komt de repatriëringsmissie tot stand.

- De aansturing van de repatriëringsmissie vindt plaats langs twee wegen: die van DOPS en die van de SGBO. Zoals gesteld in de vorige paragraaf hebben DOPS en de SGBO een andere waardering van de veiligheidssituatie op de rampplek. Net zoals in de eerste week is de SGBO terughoudend in het omgaan met een gevaarlijk crisisgebied. Dit wordt ter plekke als vertragend ervaren. De SGBO is hierdoor gedurende de missie niet meer voorzien van operationele informatie. In feite is de SGBO hiermee uit de aansturingslijn van de missie gehaald.
- De Head of Mission en zijn militair-strategisch adviseur hebben geen taak in de operationele aansturing van de missie op de rampplek. Zij houden zich voornamelijk bezig met het diplomatieke werk en de afstemming tussen de verschillende betrokken partijen in Kiev. Beide functionarissen hebben aanzienlijke beslissings- en aansturingsbevoegdheid in Kiev, hetgeen de crisisbeheersing bevordert. Deze autonomie, zo vertellen sleutelinformanten, is ook vaak zelf gecreëerd door Den Haag te onthouden van informatie.
- Ook de leden van de missie ter plekke bij de rampplek hebben aanzienlijke autonomie ten aanzien van besluitvorming en aansturing in het missiegebied. Volgens sleutelinformanten heeft dit de beheersbaarheid van de crisis bevorderd. Wel ontstaat er, naarmate de veiligheidssituatie verslechtert, behoefte aan een sterkere aansturing van de missie vanuit Kiev.

Nemen van besluiten en aansturing: Crisisrespons naar nabestaanden

Hiervoor zijn de verschillende activiteiten omtrent nabestaanden, zoals de passagierslijst, het verwantennummer en de activiteiten van familierechercheurs, veelvuldig aan de orde gekomen. Ook hier geldt dat veel besluitvorming en aansturing over deze activiteiten niet plaats heeft gevonden in Den Haag, maar bij externe crisispartners. Echter, door het dilemma van centraliseren en decentraal faciliteren vanuit de nationale crisisbeheersingsorganisatie, merken veel externe crisispartners onduidelijkheid in de taken en verantwoordelijkheden voor henzelf en voor de nationale crisisbeheersingsorganisatie.

- Wat betreft de activiteiten op en rond Schiphol bemerken crisispartners onduidelijkheid in coördinatie en taakverdeling. Dit leidt ertoe dat Schiphol, Malaysia Airlines, de veiligheidsregio en de gemeente Haarlemmermeer in autonomie hun activiteiten vervolgen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de activiteiten van Malaysia Airlines op het gebied van zorg aan nabestaanden. De veiligheidsregio Kennemerland besluit haar opschaling naar GRIP-2 op te heffen. Doordat veel processen omtrent nabestaanden blijven doorgaan, moet er echter door functionarissen op Schiphol worden doorgewerkt.
- Wat betreft aansturing van familierechercheurs kan eenzelfde dilemma tussen centraliseren en decentraal faciliteren worden opgemerkt. Het is de bedoeling dat familierechercheurs worden aangestuurd vanuit de nationale crisisbeheersingsorganisatie in Den Haag. Doordat bestuurlijke lijnen echter ingewikkeld worden, via de Nationale Politie naar de SGBO en het LTFO om vervolgens bij familierechercheurs te belanden, wordt vaak laat aangestuurd. Hierdoor zijn familierechercheurs aangewezen op improvisatie en eigen ervaring. De richtlijn om eerst naar nabestaanden te communiceren, wordt vaak niet gehaald door de bestuurlijk ingewikkelde lijnen.

- Coördinatie van familierechercheurs, Slachtofferhulp Nederland en gemeenten bij nazorg aan nabestaanden vindt aan het begin van de crisis ongecoördineerd plaats.

5b. Aansturing

3. Dilemma tussen centraliseren en decentraal faciliteren in eerste crisisrespons

Coördinatie en aansturing door de nationale crisisbeheersingsorganisatie is, zeker in de eerste uren van de crisis, onderhevig aan een dilemma tussen centraliseren en decentraal faciliteren.

a. Het activeren van een nationale crisisbeheersingsorganisatie leidt, logischerwijs, tot centralisering en een nadruk op actoren van de Rijksoverheid. De crisis rond vlucht MH17 laat zien dat gerichtheid op centralisering op rijksniveau de aandacht heeft afgeleid van de noodzaak tot het faciliteren van activiteiten van organisaties betrokken bij de onmiddellijke crisisrespons.
b. Het dilemma tussen centraliseren en decentraal faciliteren veroorzaakt onduidelijkheid welke taken en verantwoordelijkheden zijn belegd bij de nationale crisisbeheersingsorganisatie en welke bij organisaties die actief zijn in de eerste crisisrespons.
    - De *omstandigheden in Oekraïne* vereisen nauwe coördinatie en overleg met het LTFO, de Koninklijke Marechaussee en diplomaten. Het lukt niet altijd om nauwe coördinatie of overleg tot stand te brengen tussen deze organisaties en Den Haag.
    - De *omstandigheden op Schiphol* vereisen nauwe coördinatie en overleg met de veiligheidsregio, Schiphol en Malaysia Airlines. Het lukt niet om coördinatie of overleg tot stand te brengen tussen deze organisaties en Den Haag.

4. Autonomie en afstemming na verloop van tijd

Naarmate de tijd verstrijkt, verbetert de coördinatie tussen de nationale crisisbeheersingsorganisatie en bij de crisisbeheersing betrokken organisaties sterk.

a. *In Oekraïne* krijgen, of nemen, actoren meer autonomie, zoals de missie onder leiding van politiecommissaris Aalbersberg.
b. *Coördinatie en aansturing van de missie* door de crisisbeheersingsorganisatie past zich aan bij wisselende omstandigheden en op grond van ervaring, bijvoorbeeld doordat de stuurgroep MH17 Recovery de aansturing overneemt van de NCTV.
c. *Ten behoeve van herdenkingen* worden afspraken gemaakt, zoals regievoering door het NKC bij het voorbereiden van de dag van nationale rouw of de werkgroep nationale herdenking MH17. Er wordt daarbij nauw afgestemd met gemeenten en betrokken organisaties.
d. Bij de *nazorg aan nabestaanden* is afstemming van activiteiten soms problematisch.
    - De aansturing van het LTFO en de landelijke familierechercheurs vindt plaats in de nieuwe organisatiestructuur van de Nationale Politie met relatief lange lijnen.
    - Afstemming tussen de activiteiten van familierechercheurs, Slachtofferhulp Nederland en gemeenten is een punt van zorg dat in de ICCb wordt besproken en vervolgens wordt opgepakt.

6.2.6 Crisiscommunicatie bij de crisis rond vlucht MH17

Dit kritische proces heeft betrekking op het informeren van de bevolking tijdens een crisis. Het betreft het verschaffen van informatie over de oorsprong, de omvang en de gevolgen van een crisis die hen bedreigt of treft, evenals over de daarbij te volgen gedragslijn. In dit onderzoek verstaan wij daaronder: de nabestaanden en de samenleving als geheel. Het hoofddoel van het proces is het voorkomen en/of beperken van schade aan de gezondheid, van andere vormen van schade, van overlast en van onrust onder de bevolking. Het Toetsingskader Rijkscrisisstructuur stelt dat het juist bij een crisis van groot belang is dat de overheid helder communiceert, een betrouwbare bron van informatie is en goed inspeelt op de informatiebehoefte van de burgers. De geloofwaardigheid van de overheid is daarbij essentieel. Om geloofwaardig te zijn, moet de overheid proactief met de bevolking communiceren en niet pas als het beeld helemaal duidelijk is.

Communicatie: Crisisrespons in Den Haag en diplomatie

Snelheid van handelen in crisiscommunicatie. Het NKC is onmiddellijk geactiveerd bij het bekend worden van de crisis. Het NKC heeft gefunctioneerd binnen de infrastructuur die is geboden door het NCC.

Snel leveren van spoedeisende instructies aan bevolking

- Er worden snelle en heldere afspraken gemaakt over eenheid in crisiscommunicatie. Hierbij is het NKC het communicerende orgaan en loopt alles wat gerelateerd is aan de crisiscommunicatie via het NKC. Dit wordt gefaciliteerd door het NCC.
- Het beschikbaar stellen van een verwantennummer heeft enige tijd in beslag genomen door een discussie tussen de nationale crisisbeheersingsorganisatie en veiligheidsregio Kennemerland over de verantwoordelijkheid voor dit nummer. Betrokken organisaties rond Schiphol (veiligheidsregio Kennemerland, Malaysia Airlines en Schiphol) hadden een andere perceptie van de impact en omvang van de crisis dan sommige actoren binnen de nationale crisisbeheersingsorganisatie.
- Het communiceren over aantallen slachtoffers en nationaliteiten wordt gehinderd door de stroeve samenwerking tussen de nationale crisisbeheersingsorganisatie en actoren rond Schiphol (veiligheidsregio Kennemerland, Malaysia Airlines en Schiphol).
- Een belangrijk middel voor het communiceren met nabestaanden is de nabestaandenwebsite; het Informatie- en Verwijscentrum (IVC). Deze site bevat een besloten gedeelte, waarop vanuit de nationale crisisbeheersingsorganisatie snel informatie met nabestaanden gedeeld kan worden.

Omgevingsanalyse

- Steeds worden gedetailleerde en geactualiseerde omgevingsanalyses vervaardigd. In de omgevingsanalyses is de media-inventarisatie verwerkt, alsmede kanttekeningen bij de betrouwbaarheid, consistentie en actualiteit van de omgevingsanalyse. Daarnaast wordt deze aangevuld met beschikbare andere informatie op grond van openbare bronnen.

- In de beleidsvoorbereiding (ICCb) brengt de input vanuit de omgevingsanalyses en media-inventarisatie bij deelnemers soms het beeld naar voren dat er meer wordt gesproken over mediabeelden dan over feitelijke informatie over de actuele (operationele) situatie.

Opbouw van de media-analyses. De media-analyses bevatten de verschillende elementen: traditionele en nieuwe media, duiding door media, deskundigen en opinieleiders, beleving van de crisis bij de bevolking, ontwikkeling van verwachtingen bij burgers.

Communicatiestrategie en –aanpak. Het NKC heeft actief, in nauwe samenspraak met ICCb en MCCb, gaandeweg toegewerkt naar een communicatiestrategie die evenwel niet formeel is vastgelegd omdat deze, zo stellen veel sleutelinformanten, organisch tot stand kwam.

- Belangrijk uitgangspunt is dat nabestaanden eerder geïnformeerd worden dan de Tweede Kamer of de media. Dit is een lastige opgave en wordt niet altijd gehaald. Hierdoor worden nabestaanden via de pers geconfronteerd met belangrijk nieuws over de crisis.
- Belangrijk uitgangspunt is om de Tweede Kamer frequent en in detail te informeren over de voortgang van de crisisbeheersing. Hiervoor wordt het parlementair verantwoordingsteam opgericht. Door afstemmingsproblemen tussen het team, directies binnen het Ministerie van Veiligheid en Justitie en andere departementen, is het voor het team lastig up-to-date te blijven. Door dit team moet nauwgezet worden afgestemd met het NKC, omdat de meeste informatie naar de Kamer ook openbare informatie wordt.
- Een belangrijke keuze is om iedere dag via het NKC te communiceren over het al dan niet bereiken van de rampplek.
- De communicatiestrategie binnen het NKC is primair gericht op communicatie en voorlichting naar het publiek. De externe communicatie heeft echter ook een internationale politiek-militaire dimensie, die volgens sommige sleutelinformanten onderbelicht is gebleven.
- Veel sleutelinformanten geven aan dat de externe communicatie van het NKC te reactief is geweest. Het NKC reageert sterk op subjectieve belevingen in de (sociale) media en de framing van de beeldvorming over de crisisbeheersing. Het NKC loopt daarnaast, door de snelle ontwikkelingen en een informatieachterstand over de situatie in Oekraïne, soms onvermijdelijk achter de feiten aan.
- Enkele sleutelinformanten geven aan dat berichten, met een mogelijke geopolitieke en strategische inhoud, soms niet werden geduid vanuit de achtergrond van het Oekraïneconflict.

Regie, coördinatie en monitoring

- Het onderbrengen van departementale voorlichters in één ruimte op het NKC onder eenhoofdige leiding van de directeur Voorlichting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie heeft bijzonder goed gewerkt, zo stellen veel sleutelinformanten. Bij vertegenwoordigers van de media komt, zeker in het eerste stadium van de crisis, het beeld naar voren dat het afzonderlijke departementale communicatie-afdelingen

verboden is om informatie te geven over de ramp rond vlucht MH17. Dat beeld is correct: informatievoorziening en crisiscommunicatie verloopt via het NKC .

- Sleutelinformanten geven aan dat het NKC ten aanzien van de binnenkomende informatie haar functie als “gate keeper” vervult. Het NKC maakt een eerste schifting in zaken die het zelf oplost, doorgeeft richting ICCb, et cetera. Hierdoor heeft het NKC achteraf veel taken uitgevoerd in vergelijking tot de rollen die het NKC behoort te vervullen.
- Afstemming met externe partners is niet gemakkelijk. Er zijn buitenlandse persbureaus actief en regeringsleiders met eigen uitspraken. Dit vergt soms ook coördinatie op ministerieel niveau, hetgeen bilateraal gebeurt en in de MCCb. Ook op het gebied van externe communicatie zijn contacten van de nationale crisisbeheersingsorganisatie met Malaysia Airlines stroef en vaak afwezig. Malaysia Airlines heeft even zitting genomen bij het NKC, maar dit bleek geen werkbare constructie in verband met vertrouwelijkheid van informatie die binnen het NKC gedeeld werd.
- Er is binnen het NKC soms een verschil in focus tussen voorlichting (ten behoeve van beeldvorming over de crisisbeheersingsorganisatie) en externe crisiscommunicatie (informatievoorziening naar de samenleving). Voor actoren is het soms verwarrend vanuit welke focus het NKC toestemming geeft om bepaalde informatie extern te communiceren. Hierbij komt het voor dat vanuit de optiek van externe communicatie toestemming is gegeven, terwijl de optiek van voorlichting hiermee minder goed spoort.

Communicatie: Crisisrespons in het rampgebied

- Op de Nederlandse ambassade in Kiev wordt een communicatiemedewerker van het Ministerie van Buitenlandse Zaken gestationeerd. Dit bevordert de interactie met de nationale crisisbeheersingsorganisatie op het gebied van externe communicatie.
- Het LTFO-team dat in de eerste dagen van de crisis naar Oekraïne afreist, krijgt van de Nederlandse ambassade in Kiev duidelijke aanwijzingen mee over hoe het om dient te gaan met de pers: er dient niet gecommuniceerd te worden met de internationale pers. De internationale pers is echter in dermate groten getale aanwezig in Donetsk en rond de rampplek dat het voor het LTFO onmogelijk bleek geen interactie met de pers aan te gaan.
- De internationale pers op en rond de rampplek is zeer actief aanwezig. Met name in het begin van de crisis heeft dit een negatief effect op het gedrag van plaatselijke separatisten. Zo betreden leden van de pers gebieden waar wrakstukken van vlucht MH17 zijn neergekomen en zijn er incidenten waarbij de vertegenwoordigers van de pers persoonlijke bezittingen van passagiers aanraken. De actieve aanwezigheid van de pers op en rond de rampplek bemoeilijkt soms ook het werken van de OVSE en de missie.
- De Head of Mission en de operationeel commandant geven persconferenties aan de plaatselijk aanwezige (internationale) pers. Hiertoe is er veelvuldig afstemming met het NKC om ervoor te zorgen dat de externe communicatie in Oekraïne in lijn is met de strategie binnen het NKC.
- Het komt soms voor dat functionarissen in Oekraïne berichten communiceren die niet in lijn zijn met besluiten van het NKC over externe communicatie. Dit wordt nauw

gemanaged door NKC/NCTV, die in voorkomende gevallen soms ook corrigerend en sturend optreedt ten behoeve van de eenheid in communicatie.

BEVINDING OVER KRITISCH PROCES 6: CRISISCOMMUNICATIE BIJ DE CRISIS ROND VLUCHT MH17

1. Eenheid in crisiscommunicatie

De crisiscommunicatie en beeldvorming over de ramp zijn gestructureerd en gecoördineerd verlopen, hetgeen heeft bijgedragen aan een adequate crisisbeheersing.

a. Woordvoeringslijnen vanuit de verschillende departementen zijn samengebracht door het NKC.
b. Het NKC is sterk ingebed geweest in de nationale crisisbeheersingsorganisatie (ICCb, MCCb) en heeft daarnaast ook afgestemd met het operationele niveau.
c. Regelmatige informatievoorziening vanuit de nationale crisisbeheersingsorganisatie via standaardprocedures (persconferenties, persverklaringen) heeft bijgedragen aan de eenheid van externe crisiscommunicatie.

2. Aanvullende taken en activiteiten

In de crisiscommunicatie zijn door het NKC enkele belangrijke aanvullende taken en activiteiten vervuld die hebben bijgedragen aan een adequate crisisbeheersing, waaronder:

a. Informeren van nabestaanden via het IVC,
b. Coördineren van informatievoorziening met het oog op het informeren van nabestaanden. De ambitie van het eerst informeren van nabestaanden lukte niet altijd.
c. Voorbereiden van de dag van nationale rouw.

3. Strategische communicatie

In de gevoelige internationaal-politieke context van de crisis rond vlucht MH7 heeft nationale crisiscommunicatie soms te weinig oog gehad voor de strategische (geopolitieke) achtergronden van crisiscommunicatie.

6.3 ANTWOORD OP DE ONDERZOEKSVRAGEN

Het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming 2013 omschrijft een structuur van de nationale crisisbeheersingsorganisatie die op flexibele wijze kan worden ingevuld om de crisisbeheersing te faciliteren. In deze paragraaf gaan we nader in op de onderzoeksvragen van het eerste deelonderzoek. Daartoe koppelen wij de analyse van de kritische processen uit de vorige paragraaf aan de invulling die de nationale crisisbeheersingsorganisatie in de crisis rond vlucht MH17 heeft gegeven aan het Nationaal Handboek.

Eerst wordt, in paragraaf 6.3.1, een vergelijking gemaakt tussen de feitelijke rolvervulling van actoren en gremia binnen de nationale crisisbeheersingsorganisatie en hun rol zoals is voorgeschreven in het Nationaal Handboek. Dit geeft een antwoord op deelvraag 1.1 van de

onderhavige evaluatie. Vervolgens analyseren wij in paragraaf 6.3.2 in hoeverre de flexibele invulling van de rollen van actoren en gremia heeft bijgedragen aan een adequate beheersing van de crisis rond vlucht MH17. Dit geeft een antwoord op deelvraag 1.2a van de onderhavige evaluatie. Ten slotte zullen wij in paragraaf 6.3.3 bespreken hoe de samenwerking verliep tussen actoren binnen de nationale crisisbeheersingsorganisatie en de crisispartners die een taak en verantwoordelijkheid hadden in de crisisbeheersing rond de crash van vlucht MH17. Dat geeft een antwoord op deelvraag 1.2b.

6.3.1 Rolvervulling in de nationale crisisbeheersingsorganisatie

Deelvraag 1.1 stelt de vraag wat het verschil is tussen de *feitelijke* en de *voorgeschreven* rolvervulling van actoren vanuit het Nationaal Handboek Crisisbeheersing. Een antwoord op deze deelvraag geeft inzicht in hoeverre de bepalingen uit het Nationaal Handboek zijn ingevuld tijdens de crisis rond vlucht MH17.

DEELVRAAG 1.1: ROLVERVULLING IN DE NATIONALE CRISISBEHEERSINGSORGANISATIE

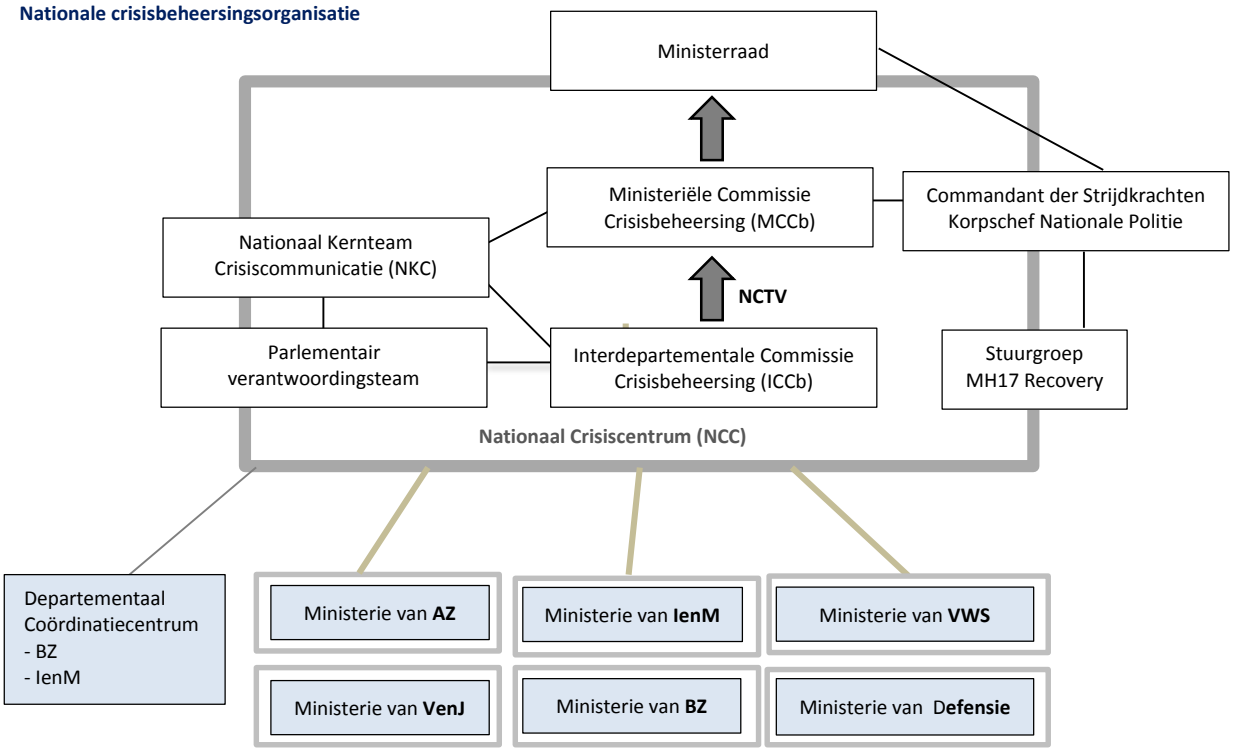
Deelvraag 1.1
(a) Welke feitelijke rol hebben de actoren binnen de nationale crisisbeheersingsorganisatie gespeeld in de crisis? (b) Wat is de mate van overeenstemming tussen de feitelijke rol en de rol zoals voorgeschreven in het Instellingsbesluit MCCb 2013 en het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming 2013?

Om een antwoord te geven op deelvraag 1.1 presenteren wij een korte beschrijving van de feitelijke structuur van de nationale crisisbeheersingsorganisatie rond vlucht MH17. Schematisch geven wij deze structuur weer in Figuur 6.1. De figuur geeft een overzicht van de geactiveerde actoren en gremia van de nationale crisisbeheersingsorganisatie in de crisis rond vlucht MH17. De lijnen in Figuur 6.1 geven de onderlinge relaties weer tussen de actoren en gremia—dit zijn verantwoordingsrelaties, sturingsrelaties, en adviesrelaties. De samenwerking met die partners komt aan de orde in paragraaf 6.3.3.[28]

In hoofdstuk 2 presenteerden wij schematisch de structuur van de nationale crisisbeheersingsorganisatie volgens het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming 2013 (Figuur 2.2). Vergelijking van beide figuren geeft in een oogopslag weer welke invulling de nationale crisisbeheersingsorganisatie heeft gekregen in de crisisbeheersing rond de crash van vlucht MH17 ten opzichte van de structuur zoals omschreven in het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming 2013.

[28] Het National Handboek Crisisbeheersing 2013 neemt de veiligheidsregio's en lokale overheden op als standaardcrisispartners in het schema van de nationale crisisbeheersingsorganisatie.

Aan de top van Figuur 6.1 bevindt zich de ministerraad en de MCCb, waarbinnen de politiek-bestuurlijke besluitvorming plaatsvindt. Boven de horizontale stippellijn bevinden zich de actoren en gremia van de nationale crisisbeheersingsorganisatie. Deze actoren en gremia zullen wij in deze paragraaf bespreken. In de onderstaande beschrijving van de feitelijke structuur van de nationale crisisbeheersingsorganisatie en haar crisispartners in de crisis rond vlucht MH17 werken wij van boven naar beneden—zonder daarmee te impliceren dat deze structuur noodzakelijkerwijs een “top-down” karakter kent.



Figuur 6.1: Feitelijke structuur van de nationale crisisbeheersingsorganisatie in de crisis rond vlucht MH17

De kern van de nationale crisisbeheersingsorganisatie is geactiveerd in de crisis rond vlucht MH17. Deze kern bestaat uit geschakelde ICCb- en MCCb-vergaderingen, die plaatsvinden op het NCC. De MCCb-vergaderingen vinden plaats direct opvolgend aan de ICCb-vergaderingen.

- *MCCb.* De MCCb heeft conform het Nationaal handboek gefunctioneerd met frequente bijeenkomsten. De Minister-President neemt het voorzitterschap van de MCCb op zich en geeft, vanaf het begin, leiding aan de crisisbeheersing. De MCCb vergadert collegiaal. De structurering van de crisisbeheersing in drie prioriteiten is behulpzaam om op een

efficiënte en effectieve wijze te handelen. Er is een heldere taakverdeling tussen bewindspersonen, hetgeen de crisisbeheersing heeft bevorderd. Dilemma's zijn bespreekbaar en knopen kunnen worden doorgehakt, bijvoorbeeld over lastige zeken zoals de bewapening van de missies naar Oekraïne.
De MCCb rapporteert aan de ministerraad, die buiten de crisis-infrastructuur van het NCC valt en die op het Ministerie van Algemene Zaken vergadert, meestal onder voorzitterschap van de Minister-President. De MCCb is aangevuld met adviseurs vanuit het NKC, de Nationale Politie en het Ministerie van Defensie. Daarnaast nemen raadsadviseurs deel vanuit het Ministerie van Algemene Zaken. De MCCb functioneert daarmee zoals omschreven in het Nationaal Handboek. Voorzitter van de MCCb is de Minister-President, Minister van Algemene Zaken. Hij kan, zo stelt het Handboek, deze rol op zich nemen.
Flexibiliteit is opgetreden bij de besluitvorming over de missies, waarover in de ministerraad is vergaderd, in aanwezigheid van de Commandant der Strijdkrachten en deels ook de korpschef Nationale Politie en de NCTV. Soms stuurt de MCCb niet alleen op hoofdlijnen, maar ook op details. Die detailsturing is, gegeven de grote maatschappelijke impact van de crisis, soms noodzakelijk en laat zien dat de MCCb controle had over de crisisbeheersing.

- Naast het overleg en de besluitvorming in de MCCb vindt er overleg plaats over de scenario's ten behoeve van de missie. Dit betreft een parallel overlegcircuit, dat uitmondt in besluitvorming in de ministerraad. Dit overlegcircuit kan worden getypeerd als een informele Ministeriële Kerngroep Speciale Operaties (MKSO).

- Daarnaast zijn de *korpschef van de Nationale Politie* en de *Commandant der Strijdkrachten*—in adviserende zin—lid van de MCCb en in adviserende zin betrokken bij besluitvorming in de ministerraad over de missie naar Oekraïne. Zij functioneren als intermediair tussen de MCCb en de crisispartners op uitvoerend niveau (diensten van het Ministerie van Defensie en de Nationale Politie, missieleiding). Zij vervullen daarmee in zekere zin de rol van de Landelijke Operationele Staf (LOS), die niet is geactiveerd in de crisis rond vlucht MH17. Bij verschillen in inzicht en dilemma's over de relatieve inbreng van "blauw" (politie) en "groen" (Defensie) heeft de MCCb, via de betrokken ministers het primaat. De directe inbreng van de hoogst verantwoordelijke leidinggevenden van de strijdkrachten en politie heeft de slagvaardige besluitvorming en aansturing bevorderd.

- *ICCb.* De ICCb bereidt besluiten voor ten behoeve van de MCCb en structureert de crisisbeheersing door het creëren van een gedeeld informatiebeeld, het vaststellen van dilemma's, het opstellen van scenario's en het bespreken van operationele ontwikkelingen in de diplomatieke betrekkingen, de missies naar Oekraïne, de nazorg aan nabestaanden, en de informatievoorziening aan Tweede Kamer, media en samenleving. De ICCb opereert daarmee op de wijze die is voorzien in het Nationaal Handboek. De functionaris NCTV structureert de vergaderingen, mede ten behoeve van

diens rol als secretaris van de MCCb, waardoor er eenheid in voorbereiding en besluitvorming bestaat tussen de gremia.
Ook hier geldt dat bespreking van scenario's over de missie plaatsvindt in een overlegcircuit buiten de ICCb om. En dergelijk structuur is niet voorzien in het Nationaal Handboek, maar heeft de adequaatheid van de crisisbeheersing bevorderd. Dit "parallelle circuit" was noodzakelijk gezien het streng geclassificeerde karakter van deze scenarioanalyses.

- *NCTV als schakel tussen ICCb en MCCb.* De rol van de functionaris NCTV is niet vast omschreven binnen het Nationaal Handboek, anders dan dat de functionaris NCTV de voorzitter is van de ICCb. De kern van de nationale crisisbeheersingsorganisatie rond vlucht MH17 is de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb) en de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb). Tussen de ICCb en de MCCb treedt de functionaris NCTV op als belangrijke schakel. De functionaris NCTV is naast zijn voorzitterschap van de ICCb ook secretaris van de MCCb. Dit heeft de slagvaardigheid van de crisisbeheersing bevorderd. Het Nationaal Handboek voorziet niet expliciet in deze mogelijkheid, maar verbiedt dit niet.[29] Naast deze twee rollen stuurt de functionaris NCTV op strategisch niveau de activiteiten aan van het NCC.
  Daarnaast neemt de functionaris NCTV ook de coördinatie en aansturing op zich van operationele activiteiten in de crisisbeheersingsorganisatie in brede zin, inclusief die van crisispartners. De cumulatie van al deze taken en activiteiten in één functionaris—die niet als zodanig is geëxpliciteerd in het Nationaal Handboek—kan de crisisorganisatie kwetsbaar maken.
  De coördinatie en aansturing van landelijke activiteiten (dag van nationale rouw, nabestaandenbijeenkomsten, voorbereiding van de nationale herdenking) is succesvol verlopen. Deze activiteiten vinden hoofdzakelijk binnen de structuur van de nationale crisisbeheersingsorganisatie plaats.
  Bij de samenwerking met externe crisispartners ontstaat vanuit de structuur van de nationale crisisorganisatie, in combinatie met de grote maatschappelijke impact van de crisis, een tendens tot centralisatie. Bij de eerste crisisrespons, zowel op Schiphol als rond de missies, zijn de functionaris of organisatie NCTV, of andere gremia/actoren in de nationale crisisbeheersingsorganisatie, onvoldoende gericht op samenwerking met andere betrokken organisaties en actoren.

- *NCC*. Activiteiten van de NCTV en vergaderingen van de ICCb en MCCb vinden plaats binnen de faciliteiten (inclusief personele ondersteuning) en infrastructuur geboden door het Nationaal Crisiscentrum op het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Derhalve zijn de meeste relevante gremia in Figuur 6.1 schematisch geplaatst binnen het kader dat het NCC representeert. De geboden crisisinfrastructuur op het Ministerie van

[29] Het Nationaal Handboek stelt dat de voorzitter van de ICCb deelneemt als vaste adviseur van de MCCb (hoofdstuk IV-12). De MCCb wordt ambtelijk ondersteund door een secretaris en zo nodig een adjunct-secretaris afkomstig uit de pool van het NCC (hoofdstuk IV-13). Bij de crisis rond vlucht MH17 zijn de functies van voorzitter ICCb en secretaris van de MCCb vervuld door de functionaris NCTV.

Veiligheid en Justitie heeft de slagvaardigheid en eenheid van besluitvorming binnen de nationale crisisbeheersingsorganisatie bevorderd. Veel sleutelinformanten geven aan dat de geboden crisisinfrastructuur een belangrijk structurerend effect heeft gehad voor de crisisbesluitvorming en –communicatie.
Het enige gremium dat niet vergadert binnen de infrastructuur van het NCC is de stuurgroep MH17 Recovery. Deze stuurgroep vergadert op het Ministerie van Defensie. Met betrekking tot de missies is deze rol later overgenomen door de infrastructuur van DOPS van het Ministerie van Defensie.
Het NCC is het centrale knooppunt van informatie gedurende de crisis rond vlucht MH17 en neemt de coördinatie en ondersteuning op zich van operationele activiteiten tussen de actoren en gremia in de nationale crisisbeheersingsorganisatie, maar ook met de vele crisispartners.
Ten slotte vervult het NCC een belangrijke loketfunctie naar de andere betrokken organisaties (gemeenten) en het publiek. Veel vragen die binnenkomen via de open website worden door medewerkers van het NCC beantwoord.
Naast de ondersteuning van de crisisbesluitvorming, het NKC en het parlementair verantwoordingsteam, vervult het NCC andere belangrijke functies die worden genoemd in het Nationaal Handboek. Het NCC neemt bijvoorbeeld een belangrijke coördinerende rol bij de nazorg aan nabestaanden.

- *Geen Adviesteam.* Er is geen Adviesteam geformeerd. Een Adviesteam is een vast gremium van de nationale crisisbeheersingsorganisatie volgens het Nationaal Handboek.[30] Sleutelinformanten geven aan dat het ontbreken van een Adviesteam de snelheid en slagvaardigheid van crisisbesluitvorming heeft bevorderd.

- *Geen LOS* of *LOCC.* De Landelijk Operationele Staf is niet geactiveerd. Een Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum was niet centraal in de crisisbeheersing rond vlucht MH17.

- *Stuurgroep MH17 Recovery*. Deze interdepartementale stuurgroep is opgericht specifiek ter voorbereiding en ondersteuning van de missies in Oekraïne. Gedurende de missie Aalbersberg en daarna vindt operationeel overleg en beleidsvoorbereiding over de missies plaats in deze stuurgroep. In de loop van het proces neemt de stuurgroep verantwoordelijkheden over van de NCTV op de gebieden van duiding van de veiligheidssituatie in Oekraïne en de logistieke/operationele aansturing en coördinatie van de missies in Oekraïne. Hierdoor functioneert de stuurgroep als een missie-specifiek Adviesteam, met daarbij ook operationele bevoegdheden. Deze flexibele invulling in de crisisstructuur heeft de crisisbeheersing rond de missies naar de rampplek sterk bevorderd.

[30] Het Nationaal Handboek spreekt wel over een flexibele invulling, maar deze heeft betrekking op de volgtijdelijke activering van AT—ICCb—MCCb.

- *Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie.* Het NKC is onmiddellijk na het bekend worden van de crash geactiveerd en betrekt expertise van woordvoerders vanuit de directies Voorlichting van de betrokken departementen. Het NKC voert een strakke regie over de crisiscommunicatie, zowel naar buiten als in de regie tussen de verschillende gremia (ICCb/MCCb). Hoofd NKC heeft, naast de MCCb, ook zitting in de ICCb. Het NKC heeft nauwe afstemmingsrelaties met het parlementair verantwoordingsteam onderhouden. Die eenheid in communicatie heeft de afstemming bevorderd van informatievoorziening naar alle betrokken actoren/gremia, naar nabestaanden en na verloop van tijd ook met crisispartners—bijvoorbeeld bij de missie in Oekraïne.
  In de flexibele invulling van de rol binnen de nationale crisisbeheersingsorganisatie neemt het NKC meer taken op zich. Coördinatie van de informatievoorziening naar nabestaanden, door IVC en familierechercheurs, verloopt via het NKC. Daarnaast is het NKC zeer actief geweest bij de planning en coördinatie van de dag van nationale rouw en de nationale herdenking MH17.
  Politiek-strategische (geopolitieke) communicatie is bij de crisis rond vlucht MH17 soms onderbelicht gebleven. Het betreft dan de duiding van boodschappen die worden verzonden en geïnterpreteerd door partijen die zijn betrokken bij een internationaal (gewapend) conflict. Het NKC heeft daarvoor soms te weinig aandacht gehad.

- *Parlementair verantwoordingsteam.* Nieuw in de nationale crisisbeheersingsorganisatie rond vlucht MH17 was de activering van een parlementair verantwoordingsteam. De informatievoorziening naar de Tweede Kamer is via dit team gegaan. Dit team was samengesteld uit een vaste pool van medewerkers, die nomaliter in het DCC van het Ministerie van Veiligheid en Justitie werkzaam zijn bij crisissituaties. Het parlementair verantwoordingsteam had zitting in de ICCb en onderhield nauwe afstemmingsrelaties met het NKC. Het team heeft een onmisbare sleutelrol gehad in de informatievoorziening naar de Tweede Kamer. Het team had nog niet eerder in deze formatie geopereerd en was daardoor nog niet sterk ingebed in de structuur van de crisisbeheersingsorganisatie. Hierdoor was het soms lastig om bij alle relevante actoren en gremia tijdig informatie te verkrijgen.

- *DCC's van ministeries.* Bij veel ministeries wordt in de eerste fase van de crisis het eigen Departementaal Coördinatiecentrum (DCC) actief. Deze centra zijn geen onderdeel geweest van de Rijkscrisisstructuur, maar hebben in voorkomende gevallen wel een centrale en belangrijke rol gespeeld in de eerste crisisrespons. Belangrijkste voorbeeld is de centrale rol van het DCC van het Ministerie van Buitenlandse Zaken bij de voorbereiding van de eerste vlucht naar en activiteiten in Oekraïne, op 17 en 18 juli. Het niet-activeren van een Adviesteam, waarin crisisfunctionarissen van de DCC's zitting hebben, verzwakte de inbreng van ministeries binnen de nationale crisisbeheersingsorganisaties.

- *Ministeries.* Wat betreft de inbreng van de ministeries kan worden opgemerkt dat:
  - De ministeries ieder hun afvaardiging hadden in veel van de interdepartementale gremia van de nationale crisisbeheersingsorganisatie: op politiek-bestuurlijk niveau

in de MCCb (de betrokken ministers en staatsecretaris, soms vervangen of aangevuld door topambtenaren/raadsadviseurs) en op hoog ambtelijk niveau in de ICCb: (plaatsvervangend) secretarissen-generaal of directeuren-generaal.
- Departementale woordvoerders waren ondergebracht in het NKC, onder leiding van de directeur Voorlichting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Medewerkers van departementale diensten hadden zitting in de stuurgroep MH17 Recovery ten behoeve van de ondersteuning van de missies in Oekraïne.

BEVINDINGEN OVER DEELVRAAG 1.1: ROLVERVULLING IN DE NATIONALE CRISISBEHEERSINGSORGANISATIE

Antwoord op deelvraag 1.1
(a) Welke feitelijke rol hebben de actoren binnen de nationale crisisbeheersingsorganisatie gespeeld in de crisis? (b) Wat is de mate van overeenstemming tussen de feitelijke rol en de rol zoals voorgeschreven in het Instellingsbesluit MCCb 2013 en het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming 2013?

De structuur van de nationale crisisbeheersingsorganisatie rond vlucht MH17 is een vereenvoudiging van de structuur zoals omschreven in het Nationaal Handboek. Ondanks de complexiteit van de crisis—met veel parallelle activiteiten, onder moeilijke omstandigheden in Oekraïne en in een gevoelige internationaal-politieke context—had de geactiveerde nationale crisisbeheersingsorganisatie een eenvoudige structuur.

1. De ICCb en MCCb vergaderden opeenvolgend binnen de crisisinfrastructuur geboden door het NCC. De functionaris NCTV vormde de centrale schakel tussen beide commissies. De MCCb stemde nauw af met de ministerraad.

2. Besluitvorming over de missies in Oekraïne vond plaats in twee vergaderingen in de ministerraad, waarbij de Commandant der Strijdkrachten, de korpschef Nationale Politie en de NCTV een adviesrol vervulden. Hierin wordt niet voorzien door het Nationaal Handboek. De adviesrol van de Commandant der Strijdkrachten en de korpschef Nationale Politie vervulde de functie van een Landelijke Operationele Staf voor de missies.

3. Het Nationaal Crisiscentrum functioneerde zoals omschreven in het Nationaal Handboek. Daarnaast voerde het Nationaal Crisiscentrum met of namens de NCTV veel activiteiten uit in de coördinatie van samenwerking met crisispartners.

4. In afwijking van bepalingen in het Nationaal Handboek is er geen Adviesteam geformeerd. Dit heeft de slagvaardigheid van de crisisbeheersing bevorderd, omdat dit voorkwam dat een extra, interdepartementale agendabepaler van de ICCb ontstond. Een nadeel was dat de Departementale Coördinatiecentra van de betrokken departementen niet direct waren aangesloten bij de crisisbesluitvorming rond vlucht MH17. Dit heeft geleid tot informatie-achterstanden bij enkele departementen.

5. Er is geen Landelijke Operationele Staf geformeerd. Het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum nam geen prominente rol op zich.

6. Ten behoeve van de logistieke ondersteuning en operationele aansturing van de missies in Oekraïne werd de stuurgroep MH17 Recovery opgericht, die ook taken overnam van de NCTV op het gebied van duiding van informatie en ondersteuning/aansturing van de missies. De Commandant der Strijdkrachten en de korpschef Nationale Politie borgden de inbreng vanuit missies in de MCCb.

7. Het NKC functioneerde zoals omschreven in het Nationaal Handboek en nam daarnaast taken rond de informatievoorziening en organisatie van nazorg aan nabestaanden op zich.

8. Speciaal voor de informatievoorziening naar de Tweede Kamer is een parlementair verantwoordingsteam geformeerd. Het Nationaal Handboek noemt parlementaire verantwoording als een belangrijke activiteit in het kader van de nafase, maar voorziet niet in een speciaal team. Het formeren van een team heeft de adequaatheid van crisisbeheersing bevorderd, door een tijdige informatievoorziening naar de Tweede Kamer.

6.3.2 Flexibele invulling van de rollen uit het Nationaal Handboek

Deze paragraaf geeft een antwoord op deelvraag 1.2a. Deelvraag 1.2a gaat nader in op de wijze waarop de flexibele invulling van de bepalingen in het Nationaal Handboek hebben bijgedragen tot een *adequate beheersing* van de crisis rond het neerstorten van vlucht MH17. De analyse in deze paragraaf verbindt de analyse van de kritische processen (paragraaf 6.2) met de analyse van de rolvervulling van actoren en gremia in de nationale crisisbeheersingsorganisatie (paragraaf 6.3.1). Deze verbinding maakt het mogelijk om uitspraken te doen over de relatie tussen *flexibele invulling* van de voorgeschreven rol ten behoeve van de *adequaatheid* van de crisisbeheersing.

BEVINDINGEN OVER DEELVRAAG 1.2a: FLEXIBELE INVULLING

Antwoord op deelvraag 1.2a

Op welke wijze hebben de actoren binnen de nationale crisisbeheersingsorganisatie een flexibele invulling kunnen geven aan het spanningsveld tussen protocollering en invulling van (discretionaire) ruimte in de organisatie; dit ten behoeve van een adequate beheersing van de crisis?

1. De hoofdstructuur van de nationale crisisbeheersingsorganisatie rond vlucht MH17 was gebaseerd op het Nationaal Handboek.
2. Op enkele essentiële punten is de hoofdstructuur flexibel ingevuld ten behoeve van een adequate crisisbeheersing:
    a. De invulling van de rol van de functionaris NCTV als schakel tussen ICCb en MCCb vergrootte de afstemming tussen beide gremia, hetgeen de eenheid van de crisisbesluitvorming bevorderde.
    b. Er is geen Adviesteam geformeerd. Dit had als doel om de slagvaardigheid van crisisbesluitvorming te vergroten. Een consequentie was dat crisisfunctionarissen van sommige departementen minder goed geïnformeerd werden over de crisisbeheersing.
    c. Omdat de voornaamste operationele activiteiten van de crisisbeheersingsorganisatie zich afspeelden in het buitenland, was de LOS niet geactiveerd. Het LOCC was geactiveerd ten behoeve van de ondersteuning van activiteiten in Nederland.
    d. Er is een parlementair verantwoordingsteam geformeerd dat essentieel was voor de informatievoorziening naar de Tweede Kamer, gegeven de complexiteit van de crisis.

3. De internationaal-politieke context bracht met zich mee dat er veel diplomatieke activiteiten moesten worden ontplooid. De Minister-President en de Minister van Buitenlandse Zaken namen deze activiteiten voor hun rekening en brachten deze in bij de MCCb.

4. De crash in oorlogsgebied bracht met zich mee dat er op strategisch en operationeel niveau missies moesten worden voorbereid en aangestuurd. Om dit te faciliteren, is een parallel overlegcircuit actief geweest en is een interdepartementale stuurgroep MH17 Recovery ingericht. Veranderende omstandigheden leidden tot meer taken en verantwoordelijkheden voor de stuurgroep. Daarnaast zijn de korpschef Nationale Politie en de Commandant der Strijdkrachten als adviseurs direct betrokken bij strategische besluitvorming. Deze flexibele invulling van het Nationaal Handboek heeft een adequate crisisbeheersing bevorderd. Het Nationaal Handboek vormde geen beletsel om deze gremia vorm te geven.

5. Bij de flexibele invulling van het Nationaal Handboek heeft de nationale crisisbeheersingsorganisatie te weinig geïnvesteerd in samenwerking met relevante betrokken organisaties en actoren. Hierdoor was de nationale crisisbeheersingsorganisatie niet aangesloten bij de praktijk van de eerste crisisrespons rond vlucht MH17.

Tabel 6.2:
Overzicht van rolvervulling actoren en gremia in de nationale crisisbeheersingsorganisatie bij de crisis rond vlucht MH17

Actor / gremium	Voorgeschreven rol	Feitelijke rol	Flexibele invulling ten behoeve van adequate crisisbeheersing
MCCb	- Crisisbesluitvorming / aansturing op politiek-bestuurlijk niveau	Idem	De MCCb heeft conform het Nationaal Handboek gefunctioneerd: slagvaardig en sturend op hoofdlijnen. Besluitvorming over de missies in ministerraad.
Korpschef/CdS	- Onderdeel van de LOS	Adviesrol t.b.v. MCCb en ministerraad	Directe adviesrol van korpschef en CdS in de MCCb en ministerraad bevorderde slagvaardigheid en coördinatie van aansturing op politiek-bestuurlijk niveau.
ICCb	- Crisisbesluitvorming ambtelijke top - Voorbereiden besluitvorming in MCCb	Idem	De ICCb heeft conform het National Handboek gefunctioneerd: structurerend en adviserend. Flexibele deelname vertegenwoordigers bevorderde aanpassing aan omstandigheden.
AT	- Interdepartementaal voorbereiden van ICCb door crisisfunctionarissen	Niet geactiveerd	Niet-activeren bevorderde snelheid van besluitvorming door ICCb. Niet-activeren belemmerde informatiepositie van sommige departementen.
Functionaris NCTV	- Voorzitter ICCb - Aansturing NCC	Idem, plus: - Secretaris MCCb - Coördinatie samenwerking met crisispartners	De functionaris NCTV had sleutelfunctie als voorzitter van de ICCb en secretaris van de MCCb. Dit bevorderde de eenheid van crisisbesluitvorming. Coördinatie door de NCTV van samenwerking met crisispartners beoogde eenheid van crisisbeheersing. Cumulatie van taken in één functionaris kan de crisisbeheersingsorganisatie kwetsbaar maken.
NCC	- Infrastructuur crisisbesluitvorming - Knooppunt van informatie - Coördinatie operationele activiteiten - Loketfunctie crisispartners/publiek	Idem	NCC vervulde taken conform het Handboek. De geboden crisisinfrastructuur bevorderde slagvaardigheid en eenheid van besluitvorming. NCC was het knooppunt van informatieverzameling en –duiding; later m.b.t. missies overgedragen naar stuurgroep. Uitvoering naast coördinatieactiviteiten maakt kwetsbaar. Loketfunctie sterk ingevuld.
LOCC/LOS	- Vertegenwoordiging van operationele diensten bij crises(-dreigingen)	Niet geactiveerd	LOS is niet geactiveerd. Rol vervuld door stuurgroep MH17 Recovery respectievelijk korpschef NP / CdS. LOCC beperkt geactiveerd.
Stuurgroep MH17 Recovery	Geen voorziening	- Interdepartementaal voorbereiden ICCb - Aansturen missie	Opgericht t.b.v. interdepartementale voorbereiding en operationele aansturing van missies in Oekraïne. Adviseerde aan ICCb (parallel in crisisverloop). Nam informatieduiding en operationeel aansturende taken over van NCTV in beginfase van eerste missie.
NKC	- Crisiscommunicatie nationaal niveau - Creatie beeld media / publieksbeleving - Adviseren AT/ICCb/MCCb - Informeren andere overheden	Idem, plus coördinatie: - Dag van nationale rouw - Informatie nabestaanden	Het NKC nam regie over nationale crisiscommunicatie. Strakke coördinatie inter-departementaal en tussen ICCb/MCCb. Regie over informeren nabestaanden in nauwe afstemming met crisisorganisatie en -partners. Dag van nationale rouw efficiënt gecoördineerd. Er was te weinig aandacht voor strategische, geopolitieke communicatie.
Parlementair verantw. team	Geen voorziening	Informatievoorziening aan Tweede Kamer	Het parlementair verantwoordingsteam had sleutelrol in ondersteuning van informatie-voorziening aan de Tweede Kamer. Onmisbaar gegeven complexiteit van de crisis.
DCC's ministeries	- Signalering en eerste crisisrespons - Toelevering crisisfunctionarissen AT	Alleen signalering en eerste crisisrespons	DCC's signaleerden de crisis; daarna snel afgeschaald. Niet-activeren AT verzwakte inbreng van DCC's. DCC BZ nam voortouw bij start succesvolle eerste crisisrespons in Oekraïne.

6.3.3 Samenwerking met organisaties en actoren in de crisisbeheersing

Deelvraag 1.2 analyseert de adequaatheid van de crisisbeheersing rond de crash van vlucht MH17 niet alleen vanuit de invulling van het Nationaal Handboek. Wij nemen in dat kader ook de samenwerking met organisaties en actoren in beschouwing die geen onderdeel uitmaken van de vaste structuur van de nationale crisisbeheersingsorganisatie. Deelvraag 1.2b vraagt hoe deze samenwerking verliep.

DEELVRAAG 1.2b: SAMENWERKING MET OVERIGE ORGANISATIES EN ACTOREN

Deelvraag 1.2b
Hoe is de samenwerking verlopen van de nationale crisisbeheersingsorganisatie met partijen die hebben bijgedragen aan de beheersing van de crisis maar geen deel uitmaken van de nationale crisisbeheersingsorganisatie?

Hieronder analyseren wij per overige, bij de crisisbeheersing betrokken organisatie of actor, hoe de samenwerking met de nationale crisisbeheersingsorganisatie is verlopen. Veel aspecten van samenwerking zijn in de bespreking van de kritische processen van crisisbeheersing aan de orde gekomen—in hun samenhang met activiteiten van de andere crisispartners en actoren/gremia in de nationale crisisbeheersingsorganisatie. Daarom beperken wij ons in deze paragraaf tot een kernachtige bespreking van de onderlinge afhankelijkheden en kwaliteit van de samenwerking.

1. Het stelsel van crisisbeheersing rond vlucht MH17 bestond uit (1) de nationale crisisbeheersingsorganisatie en (2) andere relevante, bij de crisisbeheersing betrokken, organisaties en actoren.
2. Met de “nationale crisisbeheersingsorganisatie” duiden wij aan:
   a. Crisisorganisaties en actoren die zijn ondergebracht bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Bij de crisis rond vlucht MH17 waren dit de (functionaris en organisatie) NCTV, het NCC en het parlementair verantwoordingsteam.
   b. Interdepartementale organisaties, gremia en actoren die worden gevoed door de bij de crisis betrokken departementen. Bij de crisis rond vlucht MH17 waren dit de ICCb, de MCCb en de stuurgroep MH17 Recovery.
   c. Adviserende gremia en actoren vanuit operationele diensten. Bij de crisis rond vlucht MH17 waren dit de Commandant der Strijdkrachten, de korpschef Nationale Politie en het LOCC (laatste in beperkte zin).
3. Met de andere relevante bij de crisisbeheersing betrokken organisatie en actoren duiden wij aan:
   a. Decentrale crisisbeheersingsorganisaties, zoals de veiligheidsregio en lokale overheden (gemeenten/burgemeesters). Hun betrokkenheid volgt een territoriale logica. Afhankelijk van het brongebied van de crisis wordt de crisisbeheersingsorganisatie van specifieke gemeenten of veiligheidsregio’s geactiveerd en opgeschaald. Bij de crisis rond vlucht MH17 waren dit:
      - Veiligheidsregio Kennemerland, OT, GHOR
      - Gemeente Haarlemmermeer, gemeente Hilversum
      - Getroffen gemeenten

b. Uitvoerende diensten en eenheden van de Rijksoverheid—meestal onderdeel van de departementen die zijn betrokken bij de interdepartementale crisisbeheersing op nationaal niveau. Hun betrokkenheid volgt een functionele logica. Afhankelijk van de aard van de crisis en noodzakelijke crisisrespons worden deze diensten en eenheden geactiveerd ten behoeve van de crisisbeheersing. Bij de crisis rond vlucht MH17 waren dit:
   - Ministerie van Veiligheid en Justitie / Nationale Politie: SGBO, LTFO, familierechercheurs, Head of Mission
   - Ministerie van Defensie: KMar, DOPS, strategisch militair adviseur missie, commandant ter plekke, vliegbasis Eindhoven
   - Ministerie van Buitenlandse Zaken: DCC, directie Consulaire Zaken en Visumbeleid, Nederlandse ambassade in Oekraïne, SCOT-team
   - Ministerie van Infrastructuur en Milieu: DCC, Rijkswaterstaat

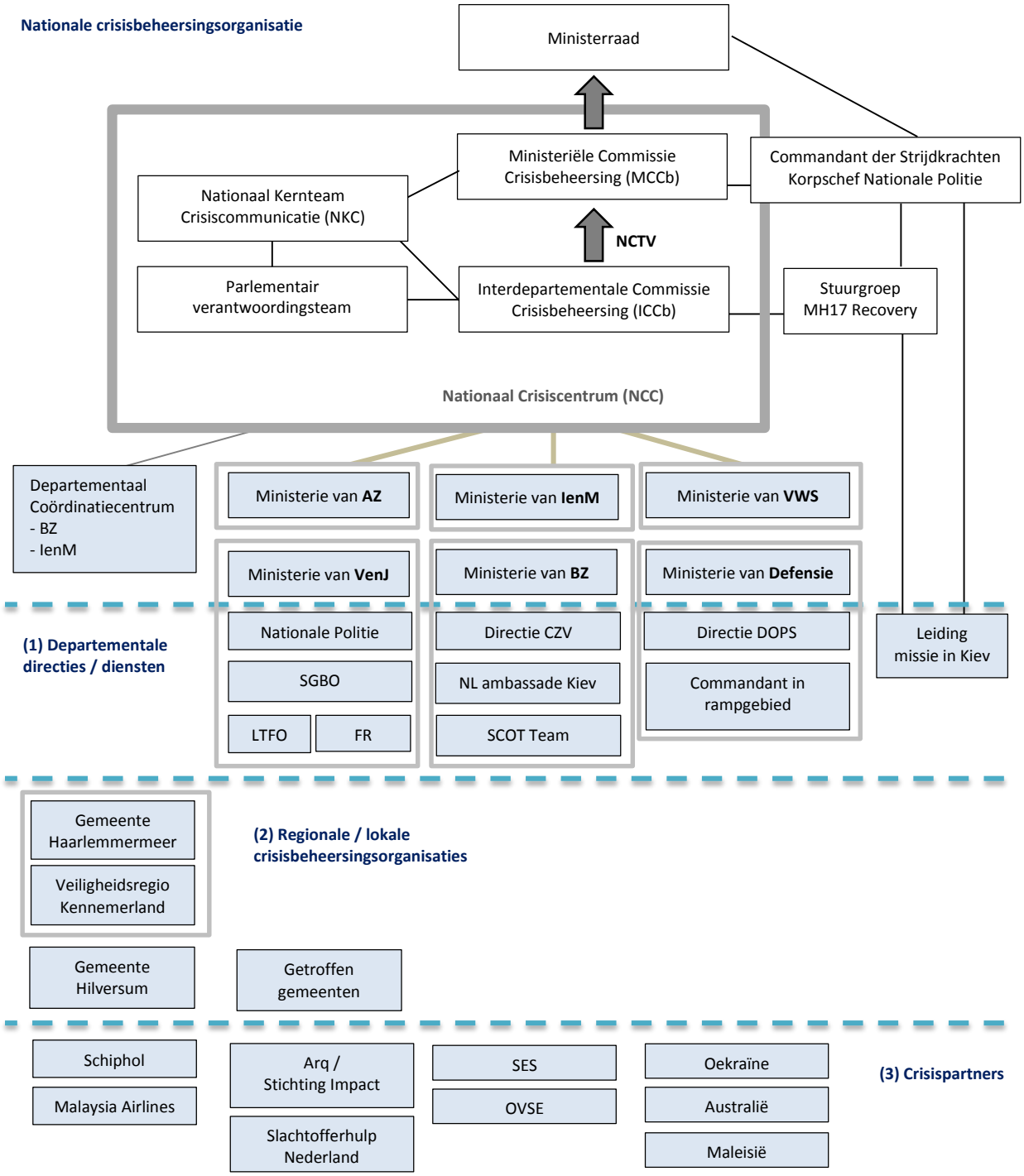
c. Crisispartners. Dit zijn private en (semi-)publieke partijen die een bijdrage leveren aan de crisisbeheersing vanuit hun betrokkenheid en / of verantwoordelijkheid in de crisisbeheersing. Bij de crisis rond vlucht MH17 waren dit:
   - Malaysia Airlines, Schiphol Airport, CvO Schiphol
   - Slachtofferhulp Nederland, Stichting Arq / Impact, GGD's,
   - OVSE, SES, Oekraïne, Australië, Maleisië[31]

4. Bij de crisisbeheersing was een groot aantal organisaties betrokken op incidentele basis. Dit betreffen bijvoorbeeld: Steigenberger hotel Schiphol, GHOR Kennemerland, Monuta, RAI Amsterdam, filmproducenten, artiesten, huisartsen, lokale bestuurders in Oekraïne, overige internationale regeringsleiders.

Een schematisch overzicht van de inbedding van de verschillende crisispartners wordt geboden in Figuur 6.2. Aan de onderzijde van deze figuur bevinden zich de diensten en andere relevante crisispartners die zich bezighielden met operationele activiteiten in de crisisbeheersing rond vlucht MH17. Deze crisispartners zijn in Figuur 6.1 ondergebracht onder de horizontale stippellijn.[32] De lijnen in de figuur duiden op structurele samenwerkingsrelaties. Incidentele samenwerkingsrelaties zijn niet weergegeven in de figuur, maar worden in de toelichtende tekst benoemd. De crisispartners aan de linkerzijde van Figuur 6.2 zijn voornamelijk actief geweest bij de activiteiten van eerste crisisrespons naar nabestaanden en nazorg aan nabestaanden. De crisispartners aan de rechterzijde van Figuur 6.2 zijn voornamelijk actief geweest bij de crisisrespons in het rampgebied.

[31] De OVSE en de SES zijn de enige buitenlandse crisispartners die wij hebben opgenomen in deze analyse. Het voerde te ver, gegeven de tijd en middelen die voor het onderhavige onderzoek beschikbaar waren, om ook andere landen op te nemen als crisispartner in de onderhavige evaluatie. Buitenlandse staten als crisispartners, met name Australië, Maleisië en Oekraïne, hebben een belangrijke rol gespeeld in de crisisbeheersing. Het opnemen van de SES als crisispartner doet recht aan de grote bijdrage die deze organisatie, met vrijwilligers—waaronder veel mijnwerkers—heeft geleverd aan de crisisbeheersing.

[32] De stippellijn doorkruist de departementen om aan te geven dat diensten binnen de departementen worden gedefinieerd als partners in de crisisbeheersing, maar dat de departementen als zodanig onderdeel uitmaken van de interdepartementale crisisbeheersingsorganisatie.



Figuur 6.2: Inbedding van de crisispartners in de nationale crisisbeheersingsorganisatie rond vlucht MH17

Samenwerking met crisispartners: Crisisrespons in rampgebied

In de samenwerking rond de crisisrespons in het rampgebied hebben wij de volgende crisispartners onderscheiden: directie Operaties (DOPS) van het Ministerie van Defensie, de SGBO van de Nationale Politie, de missieleiding in Kiev, de operationeel commandant van de Koninklijke Marechaussee in het rampgebied, de Nederlandse ambassade in Kiev, het LTFO, de OVSE en de SES. Hun samenwerking met de nationale crisisbeheersingsorganisatie wordt hieronder besproken.

- *Directie Operaties van het Ministerie van Defensie (DOPS)*. Deze dienst was verantwoordelijk voor de logistieke planning en operationele ondersteuning van de missies in Oekraïne. DOPS adviseerde, vanuit het Ministerie van Defensie, de stuurgroep MH17 Recovery inzake de logistieke planning en operationele ondersteuning van de missies in Oekraïne. Ten behoeve van de uitvoering van de missies was DOPS een centrale schakel, door goede samenwerking met enerzijds vertegenwoordigers van andere departementen—via de stuurgroep MH17 Recovery—en anderzijds samenwerking met de missie. Bij DOPS was een groot contingent Australische militairen ondergebracht ten behoeve van de logistieke ondersteuning van de missie in Oekraïne.

- *Nationale Staven Grootschalig en Bijzonder Optreden (SGBO).* Deze dienst valt onder de Landelijke Eenheid van de Nationale Politie in Driebergen. De SGBO adviseerde, vanuit de Nationale politie, de stuurgroep MH17 Recovery inzake de logistieke planning en operationele ondersteuning van de missies in Oekraïne. De rol van de SGBO bij planning en ondersteuning werd bij het begin van de eerste missie overgenomen door DOPS van het Ministerie van Defensie. Daarnaast had de SGBO een stem in de inzet van personeel in Oekraïne—bij de bepaling over de kleur van het “stoplicht” inzake de veiligheidssituatie. De terughoudendheid van de SGBO was voor de missieleiding reden om niet meer samen te werken met de SGBO en een “bypass” te creëren. Daarnaast was de SGBO binnen de politieorganisatie verantwoordelijk voor de aansturing van het LTFO en het landelijk team familierechercheurs. Dit was een gevolg van de nieuwe organisatiestructuur binnen de Nationale Politie, waarmee diensten nog geen ervaring hadden opgedaan. LTFO en de familierechercheurs waren altijd gewend om als autonome eenheden op te treden. De aansturing van het LTFO verliep niet soepel, omdat het LTFO geen vertegenwoordiging had binnen de verantwoordelijke hoofden van de SGBO. Ook de aansturing van de landelijk familierechercheurs verliep niet soepel, omdat dit team niet was vertegenwoordigd in de SGBO. Informatie en besluiten die op ICCb-niveau waren genomen, werden trapsgewijs bij de Nationale Politie naar LTFO en familierechercheurs gecommuniceerd—onder meer door tussenkomst van de SGBO. Hierdoor werd informatie soms onvolledig, vertekend of te laat doorgegeven aan relevante diensten, zoals LTFO of familierechercheurs.

- *Missieleiding*. De HoM en diens militair strategisch adviseur waren verantwoordelijk voor de uitvoering van de missies in Oekraïne. Zij hadden daarin een grote autonomie en werkten zeer nauw samen. Daartoe behoorde het onderhandelen met betrokken partijen in Kiev, coördineren van informatiestromen, waaronder die vanuit de OVSE, en het coördineren van activiteiten in het rampgebied met de operationeel commandant en diens team ter plekke. De missieleiding stuurde iedere dag een update naar de MCCb, via de NCTV, de korpschef Nationale Politie, de Commandant der Strijdkrachten en de Directeur-Generaal Politieke Zaken van het Ministerie van

Buitenlandse Zaken. Daarnaast had de missieleiding zeer nauwe verbinding met de stuurgroep MH17 Recovery. De goede onderlinge samenwerking tussen de HoM en diens adviseur, en hun grote gezag bij de nationale crisisbeheersingsorganisatie, droegen in belangrijke mate bij aan het succes van de missies.

- *Operationeel* commandant. In het rampgebied was een operationeel commandant verantwoordelijk voor de activiteiten ter plekke. De operationeel commandant kon ter plekke besluiten over de operatie, afhankelijk van de veiligheidssituatie. De operationeel commandant stond in directe verbinding met de missieleiding en de OVSE. Er waren soms verschillen in inschatting van de situatie op de rampplek tussen de operationeel commandant en de missieleiding/nationale crisisbeheersingsorganisatie. De samenwerking verbeterde sterk met de volgende missies.

- *Nederlandse ambassade in Kiev*. De ambassade trad op samen met de missieleiding ter ondersteuning van de noodzakelijke diplomatieke contacten met partijen in Kiev, waaronder die met de OVSE. Daaronder viel het opstellen van de Memorandums of Understanding en internationale verdragen. Daarnaast verzorgde de ambassade noodzakelijke consulaire werkzaamheden, bijvoorbeeld het papierwerk dat noodzakelijk is om ongeïdentificeerde stoffelijke resten van slachtoffers uit verschillende landen en hun persoonlijke bezittingen over te brengen van Oekraïne naar Nederland. Vertegenwoordigers van de ambassade stonden in directe verbinding met het Ministerie van Buitenlandse Zaken en hadden via deze lijnen inbreng in de ICCb- en MCCb-vergaderingen.

- *LTFO.* Het LTFO stuurde medewerkers met de missies naar de rampplek. Vertegenwoordigers van het LTFO waren de eerste Nederlanders ter plaatse op de rampplek en inspecteerden de kwaliteit van de geborgen lichamen in de trein in Torez. Samenwerking in deze startfase verliep soms moeizaam, omdat de situatie chaotisch was en vanuit Kiev en Den Haag soms actoren met wisselende informatie(-verzoeken) binnenkwamen. Met de structurering van de crisis verliep de ondersteuning door de nationale crisisbeheersingsorganisatie beter. In Charkiv waren medewerkers van het LTFO actief met het registreren en bewaren van de stoffelijke resten. Op latere missies voerde het LTFO de berging uit van stoffelijke resten van slachtoffers van de ramp. Samenwerking met missieleden en de missieleiding in Kiev verliep uitstekend. Samenwerking met de nationale crisisbeheersingsorganisatie was soms lastig, omdat deze trapsgewijs via verschillende diensten in de Nationale Politie verliep.

- *OVSE*. De Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa was een cruciale samenwerkingspartner, die bemiddelde en intermedieerde in de onderhandelingen tussen de missie, Oekraïne en de separatisten. De speciale missie in Oekraïne was tevens een belangrijke bron van onafhankelijke informatie voor alle partijen in het conflict in Oost-Oekraïne. De OVSE voerde vele verkenningsmissies uit naar de rampplek en begeleidde Nederlandse functionarissen en leden van de missies in hun tocht naar de rampplek—vaak met groot gevaar voor eigen leven. Samenwerking en verstandhouding met de missie was uitstekend volgens alle nauw betrokken sleutelinformanten.

- *SES*. De State Emergency Services van Oekraïne is een hulporganisatie op het gebied van de bescherming van bevolking. Gespecialiseerd in het redden en bergen van slachtoffers van mijnrampen, heeft deze organisatie de berging van de stoffelijke resten van de slachtoffers van vlucht MH17 op zich genomen. Veel vrijwilligers, waaronder burgers uit de lokale bevolking, deden mee in de bergingsacties. Geïnterviewde specialisten geven aan dat de berging naar internationale maatstaven efficiënt en excellent was verricht. De nationale crisisbeheersingsorganisatie was reeds de eerste dagen van de crisis op de hoogte van de lokale bergingsacties van de SES. De nationale crisisbeheersingsorganisatie had evenwel niet genoeg informatie om te kunnen verifiëren hoe goed de SES haar werk deed. Daarnaast was de SES actief in gebied dat onder controle stond van separatisten. Hierdoor kon de nationale crisisbeheersingsorganisatie in het begin niet goed inschatten welke positie de SES innam in het politieke krachtenveld tussen Oekraïne en de separatisten. De SES heeft haar werk autonoom verricht. Toen na 21 juli 2014 de eerste lichamen geïnspecteerd konden worden door het LTFO werd langzaam duidelijk dat de SES kwalitatief goed werk had verricht. Hierna ontstonden nauwe samenwerkingsrelaties tussen de commandant van de SES, de Nederlands commandant in het rampgebied en de OVSE.[33]

Samenwerking met crisispartners: Crisisrespons naar nabestaanden

In de samenwerking rond de crisisrespons naar nabestaanden hebben wij de volgende crisispartners onderscheiden: Malaysia Airlines, Schiphol, veiligheidsregio Kennemerland en gemeente Haarlemmermeer, LTFO, familierechercheurs, Slachtofferhulp Nederland, en de getroffen Nederlandse gemeenten. Hun samenwerking met de nationale crisisbeheersingsorganisatie wordt hieronder besproken.

- *Malaysia Airlines*. Samenwerking tussen de nationale crisisbeheersingsorganisatie en Malaysia Airlines verliep stroef.
  - Bij de eerste crisisrespons heeft Malaysia Airlines autonoom, volgens de standaardprotocollen van de eigen organisatie en van Schiphol geopereerd. De eerste crisisrespons werd door Malaysia Airlines georganiseerd, in nauwe samenwerking met Schiphol, de veiligheidsregio Kennemerland, de gemeente Haarlemmermeer en ondersteund door het care-team van KLM. De opvang van nabestaanden op Schiphol verliep daardoor naar tevredenheid.
  - Onbegrip over de situatie rond de passagierslijst leidde tot een breed gedeeld gevoel bij de nationale crisisbeheersingsorganisatie dat Malaysia Airlines en Schiphol de zaken niet op orde hadden. Malaysia Airlines had de eerste, onvolledige versies van de passagierslijst overgedragen aan de Koninklijke Marechaussee als bevoegde autoriteit en werkte aan het verificatieproces. De crisisbeheersingsorganisatie nam pas na enige tijd contact op met Malaysia Airlines met de vraag naar de passagierslijsten.
  - De nationale crisisbeheersingsorganisatie heeft aan Malaysia Airlines niet of onvoldoende duidelijk gemaakt welke ondersteuning geboden kon worden of welke samenwerking met

[33] Namens de Nederlandse regering kreeg de commandant van de SES later de herdenkingspenning MH17 uitgereikt, als blijk van grote waardering voor de hulp die de SES met alle vrijwilligers en de lokale bevolking hebben geboden in de eerste crisisrespons op de rampplek.

de overheid kon plaatsvinden. Toen in de ochtend van 18 juli eenzijdig door de NCTV werd gecommuniceerd dat de overheid het proces zou overnemen, raakten de verhoudingen verstoord. Malaysia Airlines heeft autonoom de activiteiten voor nazorg voortgezet vanuit de eigen betrokkenheid en verantwoordelijkheid voor nabestaanden van de passagiers.
  - Gegevens van Malaysia Airlines over nabestaanden zijn door de nationale crisisbeheersingsorganisatie pas in een laat stadium gekoppeld aan de eigen gegevens.
  - Het terugsturen door de crisisbeheersingsorganisatie van een geplaatste liaison van Malaysia Airlines bij het NCC om—op zichzelf legitieme—veiligheidsredenen leidde tot onbegrip bij Malaysia Airlines. Ook het niet-uitnodigen van Malaysia Airlines bij de dag van nationale rouw (waarvoor de Minister van Veiligheid en Justitie spijt heeft betuigd) en bij de tweede nabestaandenbijeenkomst in Nieuwegein waren ongelukkige incidenten, die de relatie met de getroffen luchtvaartmaatschappij negatief beïnvloedden.
  - Over de samenwerking tussen Malaysia Airlines en andere crisispartners vanuit de overheid (zoals familierechercheurs en LTFO) zijn betrokken sleutelinformanten in het algemeen positief. Malaysia Airlines was betrokken bij de geboden nazorg, mede vanuit het perspectief van financiële uitkeringen aan nabestaanden, waarbij familierechercheurs bijstand verleenden vanuit hun kennis van soms specifieke familieomstandigheden.

- *Schiphol*. Samenwerking tussen de nationale crisisbeheersingsorganisatie en Schiphol verliep stroef.
  - In de onmiddellijke crisisrespons van de partijen rond Schiphol was het nodig om te overleggen met het NCC. Het lukte Schiphol niet om het NCC te bereiken, bijvoorbeeld met vragen over crisiscommunicatie. De nationale crisisbeheersingsorganisatie nam geen contact op met Schiphol.
  - Er was onbegrip bij de nationale crisisbeheersingsorganisatie over het feit dat er niet snel een verwantennummer werd geopend. Dit onbegrip werd vertaald in een gevoel bij sommige actoren in de nationale crisisbeheersingsorganisatie dat Schiphol de zaken niet op orde zou hebben.

- *Veiligheidsregio Kennemerland en gemeente Haarlemmermeer*. Er was sprake van een stroeve samenwerking tussen enerzijds de nationale crisisbeheersingsorganisatie en anderzijds de veiligheidsregio Kennemerland en de gemeente Haarlemmermeer. Er was sprake van onbegrip bij de nationale crisisbeheersingsorganisatie over het verzoek van de veiligheidsregio Kennemerland om het verwantennummer onder te brengen bij de Rijksoverheid.
  - Een nationaal verwantennummer had ondergebracht kunnen worden bij de veiligheidsregio of bij de Rijksoverheid. Beide partijen konden het evenwel niet eens worden bij wie het zou moeten worden ondergebracht. Dit heeft ertoe geleid dat het nationale verwantennummer twee uur later dan dat van Malaysia Airlines actief werd.
  - Door onduidelijkheid in de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen de nationale crisisbeheersingsorganisatie en de verschillende actoren op en rond Schiphol werden de veiligheidsregio en ambtenaren van de gemeente Haarlemmermeer gezien als de vertegenwoordigers van de (Rijks-)overheid in de crisisrespons op Schiphol.
  - Er was een liaison van het NCC aanwezig bij de veiligheidsregio. De functie was niet genoeg ingebed in de NCTV en de veiligheidsregio Kennemerland om in de eerste uren van de crisis

snelle samenwerking tot stand te brengen tussen de veiligheidsregio en de nationale crisisbeheersingsorganisatie.

- *LTFO*. Het LTFO heeft de passagierslijst geverifieerd, de nabestaandenlijst vastgesteld en het identificatieproces van de slachtoffers uitgevoerd. Bij de verificatie van de passagierslijst en het vaststellen van de nabestaandenlijst werkte het LTFO autonoom. Er stond, vanzelfsprekend, grote druk op het LTFO om zo snel mogelijk de lijsten te verifiëren en vast te stellen. Binnen het spanningsveld tussen autonomie en maatschappelijke druk liep de samenwerking met de nationale crisisbeheersingsorganisatie goed. Bij het identificatieproces werkte het LTFO nauw samen met familierechercheurs en gemeenten ten behoeve van de overdracht van geïdentificeerde slachtoffers aan nabestaanden. Hierdoor werd de overdracht op een goede manier georganiseerd. Het LTFO werkte nauw samen met de crisisbeheersingsorganisatie in rapportages over aantallen geïdentificeerde slachtoffers.

- *Landelijke familierechercheurs*. Het landelijke team familierechercheurs is door alle sleutelinformanten aangewezen als een onmisbare, persoonlijke schakel tussen de crisisbeheersingsorganisatie en nabestaanden. Hun samenwerking met de crisisbeheersingsorganisatie verliep via de SGBO. De samenwerking verliep soms moeizaam, omdat de landelijke familierechercheurs niet als eenheid zijn ingebed binnen de politieorganisatie en daarnaast ook geen vertegenwoordiging kennen in een gremium binnen de nationale crisisbeheersingsorganisatie. De familierechercheurs werkten intensief samen met andere crisispartners, zoals LTFO, gemeenten en Slachtofferhulp Nederland. Door hun positie naar nabestaanden hebben familierechercheurs ook op cruciale momenten nabestaanden kunnen begeleiden ten behoeve van de crisisbeheersingsorganisatie. Bij crises zijn er onvermijdelijk momenten dat informatie via media wordt verspreid met een grote impact op nabestaanden. De familierechercheurs konden dan in persoonlijk contact een toelichting geven en nabestaanden bijstaan als meest nabije vertegenwoordigers van de crisisbeheersingsorganisatie.

- *Slachtofferhulp Nederland*. Stichting Slachtofferhulp Nederland was door de NCTV en het NCC nauw betrokken bij de crisisbeheersingsorganisatie, bij de voorbereiding en planning van nazorg en bij communicatie-activiteiten. Belangrijk hierbij is het IVC, de website die in nauwe samenwerking met het NCC is uitgebouwd ten behoeve van het informeren van nabestaanden. Slachtofferhulp Nederland was daarnaast nauw betrokken bij de organisatie van bijeenkomsten en herdenkingen. Ten slotte hebben casemanagers van Slachtofferhulp Nederland in samenwerking met de andere crisispartners deels complementair individuele hulp verleend aan nabestaanden.

- *Getroffen gemeenten*. De getroffen gemeenten ontwikkelden hun activiteiten grotendeels autonoom van de nationale crisisbeheersingsorganisatie. Vanuit het NCC werden burgemeesters geïnformeerd over slachtoffers in hun gemeente en werd er gecoördineerd op nationale activiteiten. Sleutelinformanten geven aan dat deze coördinatie toereikend was. Gemeenten ontvingen daarnaast ondersteuning en informatie wat betreft de uitgifte van overlijdensakten door het Openbaar Ministerie. Het communiceren van aantallen slachtoffers naar afzonderlijke

gemeenten verliep niet in alle gevallen foutloos. Gemeenten werkten naast de nationale crisisbeheersingsorganisatie ook samen met het LTFO en familierechercheurs wat betreft identificaties en nazorg aan nabestaanden. Ten slotte was Slachtofferhulp Nederland binnen gemeenten in wisselende mate actief ter ondersteuning van getroffen nabestaanden.

BEVINDINGEN OVER DEELVRAAG 1.2b: SAMENWERKING MET OVERIGE ORGANISATIES EN ACTOREN

Antwoord op deelvraag 1.2b

Hoe is de samenwerking verlopen van de nationale crisisbeheersingsorganisatie met partijen die hebben bijgedragen aan de beheersing van de crisis maar die geen deel uitmaken van de nationale crisisbeheersingsorganisatie?

1. Er was sprake van onvoldoende samenwerking vanuit de nationale crisisbeheersingsorganisatie met andere relevante organisaties die betrokken waren bij de eerste crisisrespons rond vlucht MH17. De nationale crisisbeheersingsorganisatie, met daarin een centrale rol die de NCTV innam, had te weinig focus op samenwerking met andere organisaties en actoren die waren betrokken in de crisisrespons.
   De nationale crisisbeheersingsorganisatie had organisaties en functionarissen die actief waren in de eerste crisisrespons naar nabestaanden of in Oekraïne, beter moeten ondersteunen en hun werkzaamheden beter moeten helpen afstemmen.
   a. Dit geldt voor de crisisrespons in Oekraïne (door LTFO, Nederlandse ambassade, SCOT-team, KMar).
   b. Dit geldt evenzeer voor de crisisrespons naar nabestaanden (veiligheidsregio Kennemerland, gemeente Haarlemmermeer, Schiphol, Malaysia Airlines, KMar Schiphol).
   c. De rol van de NCTV ten opzichte van de organisaties die actief waren in de eerste crisisrespons werd door deze organisaties vaak eerder als belemmerend dan als coördinerend of faciliterend gepercipieerd. Hierdoor is te weinig gebruik gemaakt van de bij organisaties beschikbare expertise en informatie. Dit heeft een adequate crisisbeheersing bemoeilijkt.
   d. In plaats daarvan was de nationale crisisbeheersingsorganisatie vooral gericht op de noodzakelijke nationale regievoering, overleg, besluitvorming tussen de betrokken departementen in Den Haag, en crisiscommunicatie.
2. Na de eerste dagen verbeterde de samenwerking tussen de nationale crisisbeheersingsorganisatie en organisaties die actief waren in de crisisrespons. Dit kwam omdat er heldere afspraken werden gemaakt en autonomie werd toegekend aan deze organisaties en actoren. Deze samenwerking heeft de adequaatheid van crisisbeheersing in de latere fases van de crisis bevorderd.

HOOFDSTUK 7
ANALYSE VANUIT EEN INTERNATIONAALRECHTELIJK PERSPECTIEF

7.1 INLEIDING

Mede op basis van de weergave van de besluitvormingsprocessen in de voorgaande hoofdstukken wordt in dit hoofdstuk nader ingegaan op de internationale dimensie van de crisisbeheersing, waarbij het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming en het internationaalrechtelijk kader de primaire toetssteen vormen voor een analyse van de door de crisisbeheersorganisatie gemaakte afwegingen. Aan het eind van dit hoofdstuk worden de gemaakte afwegingen bezien tegen het licht van de protocollen zoals onder andere vastgelegd in het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming.

Dit hoofdstuk beoogt hiermee een antwoord te geven op onderzoeksvraag 1.2c.

> ***Deelvraag 1.2c:*** Op welke wijze heeft de internationale politieke dynamiek van het Oekraïneconflict mede vorm gegeven aan de besluitvorming en het functioneren van de actoren aan de nationale crisisbeheersingsorganisatie?

Hoewel er ook aandacht is voor de internationaal-politieke dimensie (die overigens tevens in andere hoofdstukken aan de orde komt), ligt de nadruk op het feitelijke internationaal juridische kader dat zowel mogelijkheden bood als uitsloot. Bespiegelingen en speculaties vanuit een zuiver internationaal (geo-)politiek perspectief blijven achterwege. Een belangrijke reden hiervoor is dat het rapport hiermee feitelijk kan blijven (een beoordeling van internationaal-politieke consequenties is veelal minder objectief) en dat zo weinig mogelijk ingegaan hoeft te worden op 'wat als'-vragen.

Vragen in dit hoofdstuk

In lijn met de centrale onderzoeksvraag in dit evaluatieonderzoek zijn de vragen in dit hoofdstuk als volgt:

- op welke wijze heeft het feit dat vlucht MH17 is neergestort buiten Nederland de crisisbeheersing beïnvloed;
- in hoeverre zijn de bestaande protocollen gevolgd (en/of zijn aanpassingen van deze protocollen wenselijk of noodzakelijk), en
- welke mogelijkheden (en beperkingen) biedt het internationaal recht om op te treden in dit soort complexe, internationale situaties?

De beperking in dit hoofdstuk is dus vooral gelegen in het effect op de crisisbeheersingsoperatie, die eveneens impliceert dat bijvoorbeeld belangrijke juridische vragen rondom aansprakelijkheid of de vervolging van de daders buiten beschouwing blijven.

De internationaalrechtelijke dimensie

Geconstateerd kan worden dat de MH17-crisis gekenmerkt werd door verschillende—en vaak complexe—internationale dimensies. Deze zullen achtereenvolgens worden langsgelopen. Vervolgens zal bekeken worden of de vigerende protocollen voor crisisbeheersing, met name het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming, de eventuele internationale dimensie van een crisis in voldoende mate adresseren. De volgende feiten maken de internationale (en internationaalrechtelijke) dimensie duidelijk:

a. Het vliegtuig is neergestort op buitenlands grondgebied;
b. Het vliegtuig is neergestort op betwist grondgebied waar op dat moment sprake was van een gewapend conflict;
c. Er was sprake van een noodzakelijke samenwerking met andere, met name internationale partijen; het ging om een Maleisisch vliegtuig dat geheel onder de rechtsmacht van dat land viel; tegelijkertijd was bij de vlucht sprake van een samenwerking tussen KLM en Malaysia Airlines via code-sharing; en er waren slachtoffers met verschillende nationaliteiten, waardoor met name Maleisië en Australië automatisch partners waren;
d. Er was sprake van een betrokkenheid van verschillende internationale organisaties, waaronder de OVSE, de Europese Unie en de Verenigde Naties en van toepasselijke internationale regelgeving.

In het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming is aandacht voor de juridische aspecten (hoofdstuk VIII) en crisis in het buitenland (hoofdstuk IX). Hoofdstuk VIII betreft de toepasselijkheid van nationale (nood)wetgeving. Hoofdstuk IX heeft primair betrekking op een ‘buitenlandse crisis’, dat wil zeggen een crisis waarin Nederland vooral een hulpverlenende rol heeft (denk aan natuurrampen, internationale conflicten, terroristische aanslagen). In dit soort gevallen gaat het meestal om buitenlandse hulpverzoeken.

In lijn met de eerdere hoofdstukken zullen in dit hoofdstuk de verschillende dimensies van de crisisbeheersing worden langsgelopen, waarbij nu de nadruk ligt op de internationale aspecten. Hoewel de uitwerking van de vragen grotendeels in het vervolg van dit hoofdstuk aan de orde komt, zijn de relevante hoofdactiviteiten van de nationale crisisbeheersingsorganisatie als volgt.

7.1.1. Crisisrespons in Den Haag

Al vroeg in het proces is het besluit gevallen om niet met de separatisten te onderhandelen. Een belangrijke vraag is wat de invloed van dit besluit was op het verloop van de crisisbeheersing en of een ander besluit vanuit internationaalrechtelijk perspectief mogelijk was geweest. Een vergelijkbare vraag doet zich voor met betrekking tot de besluitvorming rondom de aard van de missie naar het rampgebied. In de eerdere hoofdstukken is deze besluitvorming beschreven, die uiteindelijk leidde tot het sturen van een ‘blauwe’ missie waarmee steviger militaire opties van tafel verdwenen. De vraag of andere opties vanuit internationaalrechtelijke optiek mogelijk waren geweest zal in dit hoofdstuk aan de orde komen.

In de context van het gewapende conflict, dat zich in de regio voltrok, deed zich ook de vraag voor naar de toegang tot het rampgebied. Uit de eerdere hoofdstukken blijkt dat toegang tot het rampgebied als essentiële voorwaarde werd gezien in de besluitvorming rond de centrale doelstellingen van de crisisbeheersing. Tot slot is er met betrekking tot de Haagse besluitvorming de vraag of de centrale rol van de NCTV in een dergelijke internationale crisisbeheersingsoperatie in alle gevallen voor de hand liggend was.

7.1.2. Internationale diplomatie

Nederland is een land dat traditioneel samenwerking zoekt met andere landen. In dit geval is besloten dat Nederland de leiding van de gehele operatie op zich zou nemen, uiteraard wel in nauwe samenwerking met andere direct betrokken landen als Oekraïne, Australië, Maleisië en (zij het in mindere mate) België. Met enkele landen werden samenwerkingsovereenkomsten gesloten. Veel minder direct werd samengewerkt met, bijvoorbeeld, de bondgenoten in NAVO-verband. De Europese Unie functioneerde vooral als 'sparring partner', hoewel het EU-sanctieregime in relatie tot de annexatie van de Krim niet geheel los gezien kon worden van de MH17-crisis. De VN-Veiligheidsraad werd wel als internationaal diplomatiek forum gebruikt. In het kader van de gemaakte keuzes voor internationale samenwerking is de vraag of de besluiten die hieraan ten grondslag liggen zinvol zijn geweest voor een adequate crisisbeheersing.

7.1.3. Crisisrespons in het rampgebied

Voor crisisbeheersing in het buitenland is Nederland in eerste instantie afhankelijk van de eigen (meestal versterkte) diplomatieke posten in de betreffende regio. De vorige hoofdstukken laten zien dat naast het reguliere diplomatienetwerk een parallelle lijn werd opgezet om met name de missie aan te sturen en om de slachtoffers en hun eigendommen naar Nederland te krijgen. Een te beantwoorden vraag is hoe hier vanuit internationaalrechtelijk perspectief tegenaan gekeken kan worden. Voor de uitvoering van veel taken was niet langer de ambassade primair het aanspreekpunt maar volgde uit de Haagse besluitvorming dat andere actoren werden ingezet. Ten aanzien van de crisisrespons in het rampgebied (en de daadwerkelijke toegang tot het rampgebied) werd uitgebreid gebruik gemaakt van de ter plekke aanwezige missie van de OVSE. In hoeverre hebben besluiten om meerdere nationale en internationale actoren in te zetten bijgedragen aan het bereiken van de doelstellingen van de crisisbeheersing?

7.1.4. Crisisrespons naar nabestaanden

Verantwoordelijkheden rondom de afhandeling van een luchtvaartcrisis zijn internationaal vastgelegd. De vraag is daarom in hoeverre de besluitvorming (bijvoorbeeld rondom de afhandeling van passagierslijsten zoals beschreven in de voorgaande hoofdstukken) in overeenstemming was met internationale afspraken. Van belang voor nabestaanden was eveneens de correcte en adequate afhandeling van consulaire activiteiten met betrekking tot onder andere overlijdensaktes en het vervoer van de lichamen naar Nederland. Duidelijk was dat hierover afspraken gemaakt moesten worden met, met name, de Oekraïense autoriteiten en dat voor deze taken bijzondere

expertise in Nederland nodig was. De vraag zal daarom ook aan de orde komen of de consulaire activiteiten langs de juiste (en meest adequate) lijnen zijn vormgegeven.

7.2 VERGELIJKBARE GEVALLEN WAARIN VLIEGTUIGEN ZIJN NEERGESTORT OF NEERGESCHOTEN

De crisisbeheersingsorganisatie zag zich geconfronteerd met een situatie waarvan het scenario niet was voorzien. De internationale dimensie van de crisisbeheersing rondom het neerstorten van MH17 kent voor Nederland geen duidelijk precedent. Met het oog op de bovengenoemde vier hoofdactiviteiten van de nationale crisisbeheersingsoperatie kennen enkele zaken echter vergelijkbare onderdelen. Om na te gaan of er te leren is van andere gevallen, worden deze zaken kort langsgelopen. Bij de eerste twee was er een link met Nederland, maar in geen geval bevond Nederland zich in een vergelijkbare positie als ten aanzien van de crash van vlucht MH17.

Op 12 mei 2010 stortte Afriqiyah Airways 771 neer, tijdens een tussenstop in Tripoli (Libië) op een reis van Zuid-Afrika naar Londen. Het vliegtuig had 104 inzittenden, waarvan alleen een Nederlands jongetje van 9 jaar oud het ongeluk overleefde; 70 andere Nederlanders kwamen om. Ondanks het grote aantal Nederlanders (waarvoor een herdenkingsbijeenkomst werd georganiseerd in aanwezigheid van de Koningin en enkele bewindslieden) was de rol van Nederland bij het onderzoek naar de toedracht van de ramp marginaal. De onderzoekscommissie bestond uit Libische en Zuid-Afrikaanse functionarissen, aangevuld met enkele experts. Vanuit Nederland waren er twee waarnemers. Onderzoek wees uit dat de oorzaak van de ramp waarschijnlijk was gelegen in een combinatie van nalatigheid door de Libische bemanning, de verkeerstoren en de vliegtuigmaatschappij. Een verdere combinatie met slecht zicht en miscommunicatie in de cockpit zijn de inzittenden fataal geworden.

Een tweede vergelijking die zich opdringt, is het neerstorten van Pan Am 103 boven het Schotse plaatsje Lockerbie op 21 december 1988, een vlucht onderweg van Frankfurt naar New York, met een tussenlanding in Londen. In dit geval wees onderzoek uit dat een in een koffer verstopte semtexbom een explosie had veroorzaakt en werd de conclusie van een terroristische aanslag getrokken. De verdachten waren agenten van de Libische geheime dienst en internationale druk (mede vanuit de VN-Veiligheidsraad) werd uitgeoefend op Libië om de verdachten uit te leveren. Dit gebeurde toen uiteindelijk een compromis werd bereikt over een rechtszaak naar Schots recht, maar op neutraal grondgebied (een ad hoc rechtbank in Kamp Zeist in Nederland). Het feit dat de daders agenten waren van de Libische geheime dienst legde een relatie met een (mogelijke) directe bemoeienis van de staat Libië. Dit land is dit echter altijd blijven ontkennen.

Bij andere gevallen was Nederland niet betrokken; we noemen kort enkele voorbeelden om te laten zien dat de situatie rondom het neerstorten van MH17 internationaal gezien (en zelfs binnen dezelfde regio) niet uniek is. Op 1 september 1983 werd Korean Air-vlucht 007, een Boeing 747, neergehaald door de Sovjet-Unie. Het vliegtuig zou vanwege een navigatiefout in een verboden deel van het luchtruim van de Sovjet-Unie terecht zijn gekomen. Het werd neergeschoten door een

Soechoj Soe-15 met een K-5-raket. Alle 269 passagiers en bemanningsleden kwamen om het leven. De Veiligheidsraad kwam op 7 september 1983 in een spoedzitting bijeen (alwaar de Verenigde Staten en Japan transcripten van de communicatie rondom de crash lieten horen). Een Resolutie van de Veiligheidsraad waarin de Sovjet-Unie werd veroordeeld voor het neerschieten van het vliegtuig werd op 12 september 1983 geblokkeerd door een Russisch veto.

Andere voorbeelden zijn het neerschieten op 27 juli 1955 van El Al-vlucht 402, bij Petritsj door twee Bulgaarse MIG 15-jachtvliegtuigen (waarbij alle 58 inzittenden om het leven komen); het met een lucht-luchtraket raken van Korean Air-vlucht 902, op 20 april 1978 boven noordelijk Karelië door de Sovjet-Unie (2 van de 109 inzittenden overleven het niet); het neerhalen door een Franse straaljager van Aerolinee Itavia-vlucht 870 op 27 juni 1980 ten noorden van Sicilië in de Tyrreense Zee (alle 81 inzittenden kwamen om het leven); en het neerschieten door Oekraïne van een Russische Tupolev op 4 oktober 2001 boven de Zwarte Zee (alle 78 inzitten kwamen om). In het laatste geval heeft Oekraïne overigens de fout erkend en 15 miljoen dollar uitgekeerd aan de nabestaanden.

Net zoals bij de Lockerbie-zaak betreffen bij MH17 de meeste internationaalrechtelijke vragen zaken rondom de strafbaarstelling van de daders (en een eventuele rol voor het Internationaal Strafhof) en de mogelijke staatsaansprakelijkheid (mogelijk leidend tot een zaak voor het Internationaal Gerechtshof), wanneer de daders mede namens of in opdracht van de staat hebben gehandeld of een staat zelf nalatig is geweest. Daarnaast is een belangrijke vraag of er sprake is van een formele situatie van gewapend conflict, hetgeen zou leiden tot de toepasselijkheid van internationaal humanitair recht (dat onder andere regels kent omtrent het betrekken van burgers bij gewapende aanvallen). In deze context komt ook geregeld de vraag op of er sprake kan zijn van een oorlogsmisdaad. Zoals aangegeven vallen deze vragen echter buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

Geconstateerd kan worden dat Nederland voorafgaand aan het neerstorten van MH17 niet of nauwelijks ervaring met crisisbeheersing heeft opgedaan in zaken waarin een vliegtuig met veel Nederlandse passagiers was neergestort op buitenlands grondgebied. Uit de gevoerde gesprekken komt ook naar voren dat het scenario waarin een vliegtuig met zoveel Nederlanders aan boord zou neerstorten in buitenlands conflictgebied vooraf niet als realistisch werd beschouwd en dat dit scenario ook in de crisisbeheersingsoefeningen niet aan de orde was geweest. Dit laatste is opvallend omdat de internationale geschiedenis laat zien dat dergelijke scenario's zich wel degelijk kunnen voltrekken.

Tegelijkertijd is duidelijk dat dit niet impliceert dat Nederland geen ervaring heeft met rampen in het buitenland. Met name het Ministerie van Buitenlandse Zaken monitort incidenten in het buitenland continu met het oog op de vraag of er Nederlanders bij zijn betrokken. In gevallen waarin dit het geval is, of lijkt te zijn, worden interne consulaire hulpverleningsprotocollen in werking gesteld. Een recent voorbeeld wordt gevormd door de aardbevingen in Nepal in april en mei 2015 (12 Nederlandse gewonden, 1 dodelijk Nederlands slachtoffer, maar veel directe en indirecte consulaire betrokkenheid van Nederland). Daarnaast heeft uiteraard het Ministerie van Defensie veel ervaring met grote logistieke (militaire en civiele) operaties in het buitenland.

BEVINDINGEN MET BETREKKING TOT ERVARING MET CRISES IN HET BUITENLAND

Ervaring van de nationale crisisbeheersingsorganisatie met vergelijkbare internationale crises was beperkt. Wel was er ruime ervaring voorhanden bij ministeries omtrent hulpverlening en interventies in het buitenland.

a. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft uitgebreide ervaring met het omgaan met crises in het buitenland, het in kaart brengen van Nederlandse slachtoffers en vervolgprotocollen.
b. Het Ministerie van Defensie heeft veel deskundigheid ten aanzien van grote logistieke operaties in het buitenland, ook wanneer deze een niet- of beperkt-militair karakter hebben.

7.2.1. Buitenlands grondgebied en toepasselijk recht

Wanneer een vliegtuig neerstort op Nederlands grondgebied zijn vragen rondom jurisdictie (rechtsmacht) relatief eenvoudig te beantwoorden en kunnen onderzoeks- en bergingsactiviteiten gestart worden op basis van eigen regels zolang er rekening wordt gehouden met eventuele relevante internationale afspraken. Internationaalrechtelijke regels verhinderen echter dat activiteiten van overheden worden uitgevoerd in een *andere* staat zonder de toestemming van die staat. Beginselen van staatssoevereiniteit en niet-inmenging zijn verankerd in internationale verdragen (waaronder het VN-Handvest) en kunnen zelfs gezien worden als onderdeel van internationaal gewoonterecht. Staatssoevereiniteit vormt daarmee de basis voor de inrichting van ons huidige internationale systeem.

Betrokkenheid Ministerie van Buitenlandse Zaken en ambassade

De betrokkenheid van het Ministerie van Buitenlandse Zaken bij de crisisbeheersing rondom MH17 is om die reden goed te verklaren en was absoluut noodzakelijk om de diplomatieke regels en gewoonten goed te kunnen blijven volgen, ook in een crisissituatie. Daarnaast is het Ministerie van Buitenlandse Zaken verantwoordelijk voor consulaire hulpverlening, zowel vanuit Den Haag als ter plekke. Dat laatste leidt in voorkomende gevallen (en ook hier) tot het versterken van de ambassade met een zogenoemd Snel-inzetbaar Consulair Ondersteuningsteam (SCOT). Dit SCOT-team bestond in dit geval uit senior diplomaten die het in Kiev aanwezige ambassadepersoneel ondersteunden bij diplomatieke en consulaire activiteiten. In Den Haag is het ministerie verantwoordelijk voor het op orde krijgen van de lijst met slachtoffers via uit het buitenland verkregen gegevens. Ook het doorgeven van de namen (via de politie) aan de nabestaanden ligt in het geval van een buitenlandse crisis in handen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

De uitgesproken en zichtbare rol van de Minister van Buitenlandse Zaken kwam voort uit die afweging en was noodzakelijk om (samen met de Minister-President) een eenduidige communicatielijn in de richting van internationale partners en andere actoren te waarborgen. De dienst Juridische Zaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken was binnen korte tijd betrokken om over de internationaalrechtelijke aspecten advies te kunnen geven (zoals bijvoorbeeld over de snelle sluiting van een Memorandum of Understanding met Oekraïne; en later verdragen met Oekraïne en Australië—zie onder). Ook in een complexe en hectische situatie is het van het grootste belang internationale afspraken te volgen, of—in ieder geval—om op basis van juridische feiten een politieke afweging te maken.

De rol van de ambassade is in dergelijke gevallen van groot belang. Immers, dit is de vooruitgeschoven post van een staat met meestal ruime kennis van lokale ontwikkelingen en praktijken. Beoordeeld zal daarom moeten worden of het Ministerie van Buitenlandse Zaken (met zijn ambassade in Oekraïne) deze rol goed heeft kunnen vervullen.

Toepasbaarheid internationaalrechtelijke regels

Het feit dat MH17 neerstortte op buitenlands grondgebied had tot gevolg dat een groot aantal internationaalrechtelijke regels van toepassing werd. Deze regels zijn veelal vastgelegd in verdragen, maar kunnen ook onderdeel zijn van internationaal gewoonterecht (dat in beginsel tevens van toepassing is op staten die geen partij zijn bij de betreffende verdragen) of neergelegd zijn in besluiten van internationale organisaties (zoals bindende besluiten van de VN-Veiligheidsraad). Met andere woorden: het simpele feit dat MH17 neerstortte op buitenlands grondgebied maakte dat Nederland alleen kon bewegen binnen de daarover internationaal overeengekomen regels. Kennis van deze regels en van de praktijk om hiermee om te gaan is bij uitstek aanwezig bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Luchtvaartverdragen

Wat betreft de luchtvaart zijn specifieke internationale afspraken neergelegd in een aantal verdragen. Het wellicht bekendste verdrag is het *Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart* (Chicago, 07-12-1944—Verdrag van Chicago, of ICAO Conventie; door Nederland geratificeerd op 26 maart 1947). Dit verdrag heeft tot doel de internationale burgerluchtvaart ordelijk te laten verlopen, onder meer via afspraken over toegang tot het luchtruim van een andere staat. Immers, internationaal vliegverkeer druist in tegen wat in artikel 1 van het verdrag als volgt wordt omschreven: “De Verdragsluitende Staten erkennen dat elke Staat de volledige en uitsluitende soevereiniteit heeft over de luchtruimte boven zijn grondgebied”. Het verdrag voorziet dan ook in de mogelijkheid dat hierover afspraken worden gemaakt en vergunningen worden afgegeven, zodat (vreedzame) overvluchten toch mogelijk worden. Staten hebben belang bij dergelijke afspraken, niet alleen omdat hun eigen luchtvaartmaatschappijen ook graag over buitenlands grondgebied vliegen, maar ook omdat er een financiële vergoeding gevraagd kan worden voor elke vlucht boven eigen grondgebied.

Artikel 3bis(a) is in het kader van dit onderzoek eveneens relevant. Het stelt: “De Verdragsluitende Staten erkennen dat elke Staat zich ervan dient te onthouden over te gaan tot het gebruik van wapens tegen burgerluchtvaartuigen tijdens de vlucht en dat, in geval van onderschepping, het leven van personen aan boord en de veiligheid van luchtvaartuigen niet in gevaar mogen worden gebracht. […]”.

Het verdrag is tevens het oprichtingsverdrag van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO), de organisatie waarbinnen de aangesloten lidstaten verdere implementatieafspraken hebben gemaakt. Nederland, Australië, Maleisië, de Russische Federatie en Oekraïne zijn partij bij het verdrag en lid van de ICAO.

Een bijzondere verantwoordelijkheid ligt in handen van Maleisië als staat waar het vliegtuig was geregistreerd (vgl. Art. 17 ICAO Conventie: "Luchtvaartuigen hebben de nationaliteit van de Staat waar zij zijn ingeschreven"). De hieruit volgende bijzondere verantwoordelijkheden komen hieronder (paragraaf 7.3) verder aan de orde.

Het *Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van de burgerluchtvaart* (Montreal, 23-09-1971—Verdrag van Montreal) betreft vooral afspraken over de strafbaarstelling van misdrijven in het kader van de burgerluchtvaart en is voor de periode van de crisisbeheersing rondom MH17 niet relevant.

Mogelijke relevantie is er wel voor het *Verdrag tot het brengen van eenheid in enige bepalingen inzake het internationale luchtvervoer* (eveneens getekend in Montreal, op 28 mei 1999). Dit verdrag heeft betrekking op het vervoer van personen, bagage en goederen. Zo bepaalt artikel 17 van het verdrag bijvoorbeeld dat de luchtvervoerder aansprakelijk is voor schade als gevolg van de dood of lichamelijk letsel van een passagier op grond van het feit dat de dood of het ongeluk heeft plaatsgehad aan boord van het luchtvaartuig of tijdens enige handeling verband houdende met het aan of van boord gaan. Dergelijke regels zijn ook opgenomen voor de bagage en voor andere goederen. De schadevergoedingsregeling is neergelegd in artikel 21. Overigens voorziet het verdrag in de mogelijkheid dat de vervoerder wat betreft schade aan goederen onder aansprakelijkheid uitkomt, wanneer aangetoond kan worden dat, bijvoorbeeld, sprake was van een oorlogshandeling of gewapend conflict. Voor letsel geleden door passagiers is bepaald dat aansprakelijkheid kan worden weerlegd wanneer vastgesteld kan worden dat de schade niet de vervoerder te verwijten is. Voor EU-lidstaten is het Verdrag van Montreal nader uitgewerkt in Verordening (EG) 889/2002,[1] waarin ook geregeld is op welke wijze en in hoeverre de luchtvervoerder aansprakelijk is bij overlijden of letsel van passagiers. Duidelijk is dat deze regelingen voornamelijk betrekking hebben op het bepalen van verantwoordelijkheden achteraf, maar dat zij wel tot het juridisch kader behoren waarbinnen de crisisbeheersing rondom MH17 zich afspeelde.

Tot slot is er het *Verdrag betreffende de internationale erkenning op luchtvaartuigen* (Genève, 19 juni 1948), dat als voornaamste doel heeft het regelen van de erkenning van (eigendoms-)rechten op luchtvaartuigen en voor deze analyse niet direct relevant is.[2]

Soevereiniteit van Oekraïne

Naast de regels rondom de luchtvaart, is het internationaalrechtelijk kader ook van belang geweest bij de besluitvorming rondom de militaire scenario's. De soevereiniteit van Oekraïne belette dat een Nederlandse missie zonder toestemming van Oekraïne activiteiten zou ontplooien. Het is overigens goed om hierbij vast te stellen dat er wat betreft de aard van de missie geen principieel verschil is. Met Oekraïne hadden ook afspraken gemaakt kunnen worden over wat het "zware militaire

[1] Verordening (EG) Nr. 889/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 13 mei 2002 houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 2027/97 van de Raad betreffende de aansprakelijkheid van luchtvervoerders bij ongevallen.

[2] Zie uitgebreider over bestaande regelingen: Parlevliet, W.H.E. (2014) *Handboek Luchtrecht: Internationale, Europese en nationale verkenning van een rechtsgebied in ontwikkeling*, Deventer: Kluwer.

scenario" is gaan heten: het met militaire middelen veiligstellen van het rampgebied om zo de berging en de bergers veiligheid te bieden. Wanneer voor deze optie zou zijn gekozen zou de kans wel hebben bestaan dat Nederlandse (en Australische) militairen bij het conflict betrokken zouden worden. Niet ondenkbaar is immers dat een stevige militaire operatie op de grond plannen van de separatisten doorkruist zou hebben. Als feitelijke deelnemer aan het gewapende conflict zouden Nederlandse activiteiten in dat geval onder de regels van het oorlogsrecht kunnen vallen. Daarnaast zou de missie hebben moeten voldoen aan het (ongetwijfeld) strikte mandaat dat zou zijn overeengekomen en zouden bijvoorbeeld agressieve/offensieve militaire handelingen in strijd kunnen zijn met regels zoals neergelegd in het VN-Handvest en andere internationale afspraken (zie ook de volgende paragraaf). Met andere woorden: toestemming van Oekraïne was geen vrijbrief geweest voor onbegrensd militair optreden in de regio.

Samenvattend kan gesteld worden dat internationale afspraken de soevereiniteit van staten onderstrepen en dat inmenging in die soevereiniteit slechts kan op basis van toestemming van het gastland (via bestaande verdragen of ad hoc). Daarnaast is duidelijk dat de luchtvervoerder (de luchtvaartmaatschappij) de nationaliteit heeft van het land waar deze is ingeschreven en dat deze vervoerder verantwoordelijk is voor de afhandeling van een groot aantal zaken betreffende eventuele slachtoffers. Ook de primaire aansprakelijkheid ligt bij de luchtvaartmaatschappij—zij het dat vooral extern geweldgebruik de aansprakelijkheid kan verschuiven. Duidelijk is ook dat regels elkaar ook in de weg kunnen zitten. Zo kan een buitenlandse luchtvaartmaatschappij haar verantwoordelijkheden alleen nemen wanneer er samenwerking is met de staat waar het toestel is neergestort (zie hieronder, paragraaf 7.2.2). Voor het onderhavige rapport is vooral van belang te beoordelen in hoeverre deze internationale afspraken (en de beoogde rollen van de verschillende actoren) een invloed hebben gehad op de crisisbesluitvorming.

BEVINDINGEN: HET MAKEN VAN INTERNATIONALE AFSPRAKEN

Het feit dat vlucht MH17 neerstortte op omstreden buitenlands grondgebied had tot gevolg dat een groot aantal internationaalrechtelijke regels van toepassing werd, die voortkomen uit leerstukken rondom de soevereiniteit van staten en de erkenning van onderdelen van een staat met een afscheidingswens.

7.2.2 Betwist grondgebied en gewapend conflict

Ten tijde van het neerstorten van vlucht MH17 was het betreffende gebied onderdeel van het Oekraïens grondgebied, maar de facto in handen van de separatisten. Een dergelijke situatie is niet uniek, maar levert (ook) vanuit internationaalrechtelijk perspectief wel een spanning op. Nederland volgt in beginsel het zogenoemde "beleid van niet-erkenning van regeringen"; alleen staten worden erkend. De regering gaf in 1990 echter aan dat zij voortaan simpelweg betrekkingen zou aangaan met een vreemde regering die over voldoende effectief gezag beschikt en die bereid is om de door

het internationaal recht gestelde verplichtingen na te komen.[3] Dit beleid impliceert onder meer dat de houding van de Nederlandse overheid ten aanzien van een vreemde regering dient te worden afgeleid uit de betrekkingen die Nederland is aangegaan met die regering en niet langer uit een expliciete erkenning van die regering. Voor de afwegingen die in de crisisbesluitvorming zijn gemaakt is dit een belangrijk punt. Al snel is afgesproken dat Nederland niet zou onderhandelen met de separatisten, die niet werden erkend als wettelijke vertegenwoordigers van het betreffende gebied (zie verder hieronder).

Betrekkingen met niet-erkende regeringen

Het beleid waarin wordt afgezien van expliciete erkenning van regeringen wordt echter niet altijd consequent toegepast. In situaties waarin twee rivaliserende groeperingen claimen de wettige vertegenwoordiger van een staat te zijn, gaan staten vaak toch over tot erkenning van één van beide groepen als de *de jure* regering. Vooral omdat geregeld de vraag naar boven kwam of Nederland—net als overigens Maleisië—rechtstreeks had kunnen onderhandelen met de separatisten, is het van belang na te gaan of dit internationaalrechtelijke consequenties zou hebben kunnen gehad. Op die manier is de keuze van Nederland om de rechtsgeldige regering van Oekraïne als gesprekspartner te houden beter te beoordelen. In praktisch opzicht kwam de vraag naar de spanning tussen moeten spreken met separatisten en het voorkomen van een impliciete erkenning (hetgeen met name voor Oekraïne de situatie ingewikkelder zou maken) in een groot aantal gevallen naar voren (zie hieronder).

Het belang dat aan erkenning of niet-erkenning van regeringen (of zich als zodanig opwerpende leiders van bijvoorbeeld afscheidingsgroepen) dient te worden toegekend, is vergelijkbaar met het belang dat aan erkenning van staten dient te worden toegekend. Erkenning van regeringen is niet als zodanig constitutief voor een regering, maar kan wel een belangrijke rol spelen bij de beantwoording van de vraag of een groepering in een concreet geval voldoet aan de eisen die het internationaal recht aan een regering stelt. Deze rol wordt belangrijker naarmate er meer onzekerheid bestaat over de vraag of een regering inderdaad aan de in het internationaal recht gestelde criteria voldoet.

Net als bij de erkenning van staten wordt ook bij de erkenning van regeringen de term ‘erkenning’ in ten minste twee betekenissen gebruikt. In de eerste plaats kan een staat via erkenning zijn opvatting weergeven over de (juridische) status van een regime of groepering. Zo kan een staat aangeven dat hij bepaalde autoriteiten beschouwt als de rechtmatige regering van een staat; als de zogenoemde *de jure* regering van een staat. Deze vorm van erkenning wordt ook wel *de jure* erkenning genoemd. Staten gebruiken het instrument van de erkenning echter niet alleen om uit te drukken dat in hun ogen een bepaalde groepering het wettig gezag van een staat vormt. In de praktijk is een veelheid aan vormen van erkenning te vinden, die veelal een politieke achtergrond hebben.

[3] Verklaring ten aanzien van het toekomstige Nederlandse beleid ten aanzien van erkenning van regeringen, 4 juli 1990. Zie uitgebreider over deze materie: Werner, W. & Wessel, R.A. (2011). *Internationaal en Europees recht: Een verkenning van grondslagen en kenmerken*, Groningen: Europa Law Publishing, hoofdstuk 7.

Een belangrijke vorm van erkenning die door staten wordt gebruikt, is die van de erkenning *de facto*. Deze vorm van erkenning is onder andere gebruikt in situaties van afscheiding, waarbij de afscheidingsbeweging al wel effectieve controle had over (delen van) het grondgebied, maar nog geen officiële overdracht van soevereiniteit had plaatsgevonden. Zo erkende Nederland in 1947—twee jaar voor de officiële overdracht van soevereiniteit—de regering van Indonesië als het *de facto* gezag in Java, Madura en Sumatra. Het instrument van *de facto* erkenning (of: erkenning als *de facto* regering) is echter ook in geheel andere contexten en met geheel andere doeleinden gebruikt. Zo wordt soms het instrument van de *de facto* erkenning gebruikt om aan te geven dat een groepering niet als de wettige regering wordt beschouwd, terwijl in andere contexten staten hebben verklaard dat er geen verschil bestaat tussen een erkenning *de facto* en een erkenning *de jure*. Het is dan ook vrijwel onmogelijk gebleken om in algemene zin aan te geven wat wordt bedoeld en beoogd met een *de facto* erkenning. Wel is duidelijk dat het in deze gevallen moeilijk is om vol te houden een entiteit niet als juridische entiteit te erkennen wanneer met diezelfde entiteit juridische overeenkomsten worden gesloten.

In de tweede plaats kan 'erkenning' echter duiden op het uitspreken van de bereidheid om betrekkingen aan te gaan met een regering (of op het simpelweg aangaan van dergelijke betrekkingen). Deze vorm van erkenning behoeft niet samen te vallen met een *de jure* erkenning: een staat kan weigeren betrekkingen aan te gaan met een als wettig erkende regering, terwijl het ook mogelijk is dat een staat betrekkingen aanknoopt met een groepering die hij niet als het wettig gezag erkent. In de praktijk zal er echter veelal een grote mate van overlap tussen beide vormen van erkenning bestaan. Een staat zal doorgaans de bereidheid hebben om betrekkingen aan te gaan met een als *de jure* erkende regering. Ook kan veelal uit het uitspreken van de bereidheid om betrekkingen met een regering aan te gaan (of uit het daadwerkelijk aangaan van dergelijke betrekkingen), worden afgeleid dat een staat is overgegaan tot het erkennen van een regering. Een dergelijke stilzwijgende of impliciete erkenning kan belangrijke (politieke) voordelen hebben: door zich niet expliciet uit te spreken over de rechtmatigheid van een regime kan een staat de schijn vermijden dat hij instemt met de vorming of het beleid van een buitenlandse regering.

Niet-onderhandelen met de separatisten

Het aanknopen van betrekkingen met de separatisten in de Volksrepubliek Donetsk via een *de facto* erkenning was dus niet *a priori* door het internationaal recht uitgesloten. Er zijn talloze voorbeelden waarin staten om pragmatische of politieke redenen betrekkingen aangaan met groeperingen of afscheidingsbewegingen terwijl zij niet bereid zijn ook direct over te gaan tot een *de jure* erkenning van de ontstane situatie.

Nederland heeft gekozen voor de formele lijn en heeft contact gelegd met de regering van Oekraïne. Los van de politieke afweging die hierbij is gemaakt en die zowel in de Kamer als in de media heeft geleid tot de vraag of Nederland niet—net als Maleisië—pragmatischer zou moeten opereren door rechtstreeks contact te zoeken met de separatisten, is hier sprake van de, in internationaalrechtelijk opzicht, meest zuivere handeling. De regering van Oekraïne, en in het bijzonder de Minister van Buitenlandse Zaken, is het aanspeekpunt voor buitenlandse naties. Op basis van het bovengenoemde Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart is Oekraïne daarnaast als eerste

verantwoordelijk voor het onderzoek en zou het negeren van de Oekraïense regering tot complexe vraagstukken hebben geleid ten aanzien van de verdragsverplichtingen van de separatisten.

Eerder in dit rapport is gebleken dat de keuze om niet met de separatisten te onderhandelen tot bijzondere situaties heeft geleid. Zo is (mede vanwege het ontbreken van een formele rechtstreekse lijn met de separatisten) lang onduidelijk geweest welke rol de regionale SES speelde bij de berging van de slachtoffers en verkeerde de Nederlandse missie in de veronderstelling dat er nog veel menselijke resten niet gevonden waren en werd de missie daar voor een gedeelte op ingericht. Nederland was, met andere woorden, in die beginperiode onvoldoende op de hoogte van de feitelijke situatie—informatie die echter wel essentieel was bij de besluitvorming over de aard van de te zenden missie. Daarnaast leidde het beleid om de separatisten formeel te negeren als gesprekspartners tot ingewikkelde situaties omdat zij nu eenmaal degenen waren die het gebied beheersten en er om die reden toch mee gesproken moest worden. Zo werd een LTFO-leidinggevende geconfronteerd met een overeenkomst waarop het logo van de nieuwe Volksrepubliek Donetsk stond en deed zich de vraag voor of ondertekening van dergelijke documenten erkenning van de Volksrepubliek zou inhouden. Vergelijkbare problemen deden zich voor bij onderhandelingen over de trein richting Charkiv. De opdracht om niet met separatisten te onderhandelen, bleek in de praktijk niet volledig in stand gehouden te kunnen worden. Wel is in voorkomende gevallen gekozen voor het opnemen van bepalingen en zinnen waaruit zou moeten blijken dat de afspraken niet impliceren dat Nederland de Volksrepubliek erkent. Al met al hebben de onderhandelaars daarmee een goede vorm gevonden tussen pragmatische en principiële dimensies van de situatie.

Afspraken en verdragen met Oekraïne

Nederland heeft de afwegingen om (formeel) niet met de separatisten te spreken gedeeltelijk al kunnen maken in de beginperiode en voor deze weg gekozen, ook om het mogelijk te maken afspraken te maken over toegang tot het grondgebied van Oekraïne in het kader van de berging van slachtoffers, hun bezittingen en wrakstukken. De gesprekken bevestigen deze afweging. Daarnaast wilde Nederland het internationale onderzoek leiden (met daarin een centrale rol voor de Onderzoeksraad voor Veiligheid—OvV). Zoals eerder aangegeven sloot de Minister van Buitenlandse Zaken op 24 juli 2014 een Memorandum of Understanding met zijn Oekraïense collega over de overdracht van de coördinatie van het onderzoek naar de oorzaak van de crash. Deze MoU is niet openbaar gemaakt, maar was essentieel om afspraken vast te leggen over de rol van de Onderzoeksraad voor Veiligheid, samenwerking met betrekking tot de repatriëring van de slachtoffers en hun eigendommen, en het overdragen en vastleggen van de coördinerende rol van Nederland. Het sluiten van deze MoU maakte het mogelijk om snel een aantal afspraken vast te leggen.

De afspraken zijn op 28 juli 2014 opgevolgd in een (formeler) verdrag tussen Nederland en Oekraïne (*Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en Oekraïne inzake de internationale missie tot bescherming van onderzoek*; Trbl. 2014, nr. 135). In dit verdrag worden de taken en bevoegdheden van de internationale missie geregeld. De kerntaak is omschreven als “to facilitate the recovery of remains and the conduct of the investigation called for in United Nations Security Council Resolution 2166 of 21 July 2014, and other activities as may be agreed between the Parties.” Aangegeven is dat

Nederland de leiding heeft over de missie die kan bestaan uit maximaal 700 personen (militair zowel als civiel). De vrije toegang tot gebieden "relevant to the investigation of the aircraft crash" is verzekerd, alsmede de toegang (na toestemming) tot andere gebieden binnen Oekraïne. Ook de gebruikelijke diplomatieke privileges en immuniteiten zijn in deze overeenkomst vastgelegd. Een bijzondere internationale dimensie kan ook worden gevonden in het feit dat Nederland uiteindelijk de leiding had over de operaties, maar dat als plaatsvervangers Australiërs en Maleisiërs werden benoemd.

BEVINDINGEN: ONDERHANDELINGEN TER PLEKKE

Nederland heeft blijk gegeven van respect voor het internationaal recht en heeft daarmee recht gedaan aan zijn internationale imago op dit terrein.

a. Internationale afspraken zijn snel, zorgvuldig en adequaat gemaakt en de internationaalrechtelijke regels zijn hierbij in acht genomen en gevolgd.
b. Dit kwam onder andere tot uitdrukking in het besluit niet formeel en rechtstreeks te onderhandelen met de separatisten. Hoewel ook deze mogelijkheid juridisch niet was uitgesloten, zijn de mogelijke (met name politieke) consequenties goed onderkend.

De resolutie in de VN-Veiligheidsraad

Het belang van Veiligheidsraadresolutie 2166 van 21 juli 2014 moet met name gevonden worden in het feit dat deze resolutie de plicht oplegt aan alle betrokkenen om hun medewerking te verlenen. Waar de genoemde overeenkomst de samenwerking met Oekraïne wellicht afdoende regelde, legde de resolutie de plicht tot medewerking eveneens vast voor de separatisten en voor eventuele betrokken andere staten. De betreffende bepalingen luiden als volgt:

"[…] The Security Council […]
6. *Demands* that the armed groups in control of the crash site and the surrounding area refrain from any actions that may compromise the integrity of the crash site, including by refraining from destroying, moving, or disturbing wreckage, equipment, debris, personal belongings, or remains, and immediately provide safe, secure, full and unrestricted access to the site and surrounding area for the appropriate investigating authorities, the OSCE Special Monitoring Mission and representatives of other relevant international organizations according to ICAO and other established procedures;
7. *Demands* that all military activities, including by armed groups, be immediately ceased in the immediate area surrounding the crash site to allow for security and safety of the international investigation;
8. *Insists* on the dignified, respectful and professional treatment and recovery of the bodies of the victims, and *calls upon* all parties to ensure that this happens with immediate effect;
9. *Calls* on all States and actors in the region to cooperate fully in relation to the international investigation of the incident, including with respect to the international investigation of the incident, including with respect to immediate and unrestricted access to the crash site as referred to in paragraph 6; […]."

Het blijft echter altijd lastig om deze verplichtingen aan separatisten op te leggen wanneer deze zichzelf juist niet langer zien als onderdeel van een VN-lidstaat en zelf (nog) geen lid van de VN zijn. Tegelijkertijd is het moeilijk om dergelijke oproepen van het belangrijkste mondiale orgaan op het

terrein van vrede en veiligheid niet als dwingend te beschouwen, ook voor de “armed groups in control of the crash site”. Het politieke belang was hoe dan ook evident, zeker met het oog op het feit dat ook buurland Rusland instemde met het idee dat alle staten in de regio hun volledige medewerking zouden verlenen (zie par. 9 van de Resolutie). Het was en is na het aannemen van de Resolutie in ieder geval niet meer goed mogelijk om met juridische argumenten de onderzoeks- en bergingsactiviteiten in het rampgebied te frustreren.

Op 1 augustus 2014 is in een ander verdrag de samenwerking tussen Nederland en Australië geregeld (Trbl. 2014, nr. 142). Dit verdrag betreft met name de aanwezigheid van Australisch overheidspersoneel in Nederland. De aanwezigheid van Australië in Oekraïne is tussen die twee landen vastgelegd in een verdrag van 24 juli 2014.

Op basis van Annex 13 bij het genoemde verdrag inzake de burgerluchtvaart kon Oekraïne de onderzoeksleiding over het strafrechtelijk onderzoek overdragen aan een ander land. Er is voor gekozen deze overdracht rechtstreeks te regelen tussen de Oekraïense onderzoeksraad en de Nederlandse OvV.

Het scenario voor de missie

Zoals eerder aangegeven is in de Tweede Kamer en de media snel na het neerstorten de vraag opgekomen of het niet zinvoller zou zijn om langs militaire weg de crashsite zeker te stellen voor toegang voor de internationale bergingsmissie. Zou militaire interventie via het zogenoemde ”zware scenario”’ vanuit internationaalrechtelijk perspectief rechtmatig zijn geweest? Zoals aangegeven zou voor militaire activiteiten van Nederlandse/Australische troepen toestemming van Oekraïne wellicht voldoende zijn geweest. Bij uitblijven van een Oekraïense uitnodiging zou formeel de weg van de VN-Veiligheidsraad via een zogenoemde ‘Hoofdstuk VII-resolutie’ nog open liggen. Dit is echter om meerdere redenen een volstrekt theoretische mogelijkheid: ten eerste zou de kans op een Russisch veto groot zijn; ten tweede zou een militaire interventie zonder Oekraïense instemming de samenwerking met dat land niet hebben versterkt. Interventie via het argument van (collectieve) zelfverdediging zou geconstrueerd moeten worden door het neerhalen van het toestel als een ‘gewapende aanval’ te beschouwen. Hoewel dat op zich niet ongeloofwaardig is, was onduidelijk wie de aanval precies had uitgevoerd en, met andere woorden, tegen wie de verdediging zich had moeten richten. Ook is het de vraag of Oekraïne zich voldoende (extra) aangevallen voelde om dit argument geloofwaardig te kunnen gebruiken. Het land was immers al enige tijd verwikkeld in een burgeroorlog waarin aanvallen vrijwel dagelijks plaatsvonden. Collectieve verdediging via de NAVO zou daarnaast gestuit zijn op het feit dat Oekraïne geen lid is van de NAVO (zie verder hieronder). Meer beleidsmatig is daarnaast in analyses de vraag opgeworpen of een inmenging in het Oekraïense conflict (al is het maar via het veiligstellen van de rampplek) niet vooral zou leiden tot escalatie. Met name het Ministerie van Buitenlandse Zaken (en de Minister zelf) heeft al vroeg gewezen op de (gevaarlijke) geopolitieke consequenties van een dergelijk scenario.

BEVINDINGEN: KEUZE VOOR EEN NIET-MILITAIR SCENARIO

Hoewel een zwaar militair scenario als serieuze optie enige tijd op tafel heeft gelegen, zou uitvoering van dit scenario—nog los van de geopolitieke consequenties—zonder toestemming van Oekraïne of de VN-Veiligheidsraad onrechtmatig zijn geweest.

7.2.3 Samenwerking met internationale partners

Nederland, Oekraïne, Maleisië en Malaysia Airlines

Vanwege de samenwerking (via *codesharing*) op deze vlucht had MH17 eveneens een vluchtnummer van de KLM: KL4103. Daarnaast was het vliegtuig vertrokken vanaf Schiphol en hadden de meeste passagiers de Nederlandse nationaliteit. Deze feiten verklaren de betrokkenheid van Nederland bij het neerstorten van een buitenlands vliegtuig boven buitenlands grondgebied. Het is goed vast te stellen dat *codesharing* niet impliceert dat beide betrokken luchtvaartmaatschappijen ook gedeelde verantwoordelijkheden hadden. Op basis van de *codeshare*-overeenkomst was Malaysia Airlines volledig verantwoordelijk voor de afhandeling van de vlucht; inclusief de ICAO-verplichtingen zoals de registratie van passagiersinformatie en het binnen twee uur overdragen van een zo goed mogelijke passagierslijst. Wat betreft deze laatste verplichting gelden voor luchtvaartmaatschappijen die vertrekken vanuit de Europese Unie op basis van EU-regelgeving de volgende verplichtingen:[4]

a. "zo snel mogelijk en in elk geval binnen twee uur ervan kennis te geven dat zich met dit vliegtuig een ongeval heeft voorgedaan, en een gevalideerde lijst voor te leggen met de best mogelijke informatie over alle personen aan boord; en
b. onmiddellijk na de melding van een ongeval met een luchtvaartuig, de lijst voor te leggen van de gevaarlijke goederen aan boord."

De vraag bij wie de lijsten moeten worden ingeleverd, laat de Verordening over aan de lidstaten, hoewel er wel iets over wordt gezegd. De lijsten worden "ter beschikking gesteld van de veiligheidsonderzoeksinstantie die de leiding heeft, de autoriteit die door elke lidstaat is aangewezen om contacten te onderhouden met de familieleden van de personen die zich aan boord van het luchtvaartuig bevonden, en, indien nodig, de medische eenheden die deze informatie nodig kunnen hebben voor de behandeling van slachtoffers."[5]

Deze EU-Verordening bevat het EU-juridisch kader voor preventie en incidenten in de luchtvaartsector en bevat bindende verplichtingen voor zowel de lidstaten als andere betrokkenen. Nu echter de bepalingen niet helder aangeven bij wie de passagierslijsten in eerste instantie moeten worden ingeleverd is het aan de lidstaat Nederland om daar duidelijkheid over te verschaffen. Uit de beschrijving van de boven geciteerde bepaling zijn in ieder geval drie instanties af te leiden: de NCTV, het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het LTFO. Eerder in dit rapport is gewezen op de onduidelijkheid op dit punt. In de praktijk is het echter het Ministerie van Buitenlandse Zaken dat zorgdraagt voor het ophalen van persoonsgegevens (en het via het NCC informeren van burgemeesters; alsmede het via de politie informeren van nabestaanden) in geval Nederlanders in het buitenland betrokken zijn bij acute noodsituaties. Voor de betreffende directie—de directie

[4] 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, PB L295/35, 12.10.2010, artikel 20.

[5] Artikel 20, lid 2.

Consulaire Zaken en Visumbeleid—is dit een kerntaak die doorlopend wordt uitgevoerd (denk aan een busongeluk in Mexico of een aardbeving in Nepal). Deze taak vloeit voort uit algemene internationale afspraken rondom consulaire bijstand (zoals met name neergelegd in het Verdrag van Wenen inzake Consulaire Betrekkingen van 1963). De verantwoordelijkheid voor de buitenlandse/consulaire aspecten van een crisis liggen dan ook bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken, inclusief de registratie van gegevens van slachtoffers en nabestaanden.

De MH17-crisis was in die zin bijzonder dat het vliegtuig uit Nederland was vertrokken en dat ook nationaal gegevens beschikbaar waren of zouden kunnen zijn. Dit verklaart de betrokkenheid van en samenwerking met andere instanties zoals in de eerdere hoofdstukken is beschreven. Daarnaast was sprake van een nationale crisis waarin Nederland een aantal buitenlandse dimensies 'nationaliseerde'. Om die reden viel wat normaalgesproken een centrale en reguliere taak van het Ministerie van Buitenlandse Zaken was onder de regie van de NCTV en was veel meer dan gebruikelijk samenwerking met andere actoren binnen en buiten de crisisorganisatie nodig. Met andere woorden: waar het Ministerie van Buitenlandse Zaken in het geval van andere noodsituaties in het buitenland zelfstandig handelt (en samenwerkt met de politie voor de nationale afhandeling) was hier sprake van een situatie waarin er sprake was van een veelheid aan actoren. Het 'Concept protocol Vrijgeven namen slachtoffers in buitenland' van juli 2012 wordt door het Ministerie van Buitenlandse Zaken gebruikt om de samenwerking met, met name, het NCC en het LTFO vorm te geven. Deze samenwerking is vooral van belang bij het opstellen van vermistenlijsten waarvoor gegevens zowel vanuit het buitenland als via identificatieprocedures worden verkregen. Voorop blijft echter staan dat—zodra er sprake is van samenwerking met een buitenlandse overheid of consulaire activiteiten rondom Nederlanders in het buitenland—het Ministerie van Buitenlandse Zaken primair de aangewezen actor blijft.

Wat betreft de rechtsmacht over het vliegtuig staat voorop dat deze bij Maleisië lag op grond van artikel 17 van de Chicago Conventie (zie boven). Dit betreft de gehele periode van de vlucht.[6] Met het neerstorten op Oekraïens grondgebied was de toegang tot het vliegtuig echter onderhevig aan Oekraïense regelgeving en de toestemming van dat land om activiteiten op zijn grondgebied te verrichten. Ook voor Maleisië en Malaysia Airlines gold dat zij voor hun activiteiten op de crashsite de toestemming van de Oekraïense regering dienden te hebben. Uit de analyses in dit rapport blijkt niet dat Oekraïne deze toestemming expliciet heeft gegeven, hoewel in de media wel is opgemerkt dat de Oekraïense Minister van Buitenlandse Zaken de pragmatische houding van de Maleisische autoriteiten niet als een probleem zag zolang er geen formele overeenkomsten zouden worden gesloten.[7]

[6] Zie ook Art. 2(a) van de Montreal Conventie. Volgens die bepaling "wordt een luchtvaartuig geacht in vlucht te zijn van het moment af waarop alle buitendeuren, na het instappen, zijn gesloten tot het moment waarop een der deuren wordt geopend voor het uitstappen. In geval van een noodlanding wordt de vlucht geacht voort te duren totdat de bevoegde autoriteiten de verantwoordelijkheid voor het luchtvaartuig en voor de personen en goederen aan boord overnemen […]".

[7] Zie bijvoorbeeld 'Was Nederland te voorzichtig bij MH17?', 29 oktober 2014, http://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2001327-was-nederland-te-voorzichtig-bij-mh17.html.

Het belang van Nederland om zich te mengen in de afhandeling van de zaak ter plekke was evident. Nederland heeft het recht (en zelfs de plicht) om de belangen van haar burgers te beschermen. Onder andere de Weense Verdragen inzake diplomatieke en consulaire betrekkingen staan landen toe de belangen van hun onderdanen in den vreemde te behartigen. Dat gold echter ook voor de andere betrokken staten. Vanwege een aantal dubbele nationaliteiten waren er in ieder geval 15 verschillende staten van wie een onderdaan was omgekomen. Ondanks het feit dat met name Maleisië op onderdelen eigen keuzes maakte, lijkt de coördinerende rol die Nederland (met steun van vooral Australië, maar ook België) heeft gemaakt voor een gedeelte goed te hebben gewerkt om deze complexiteit in goede banen te leiden. Wederom was hiervoor van belang dat Nederland de steun vroeg (en formeel kreeg) van de Oekraïense regering. Tegelijkertijd is ook gebleken dat de verschillende regels die de betrokken staten hanteren tot extra complexiteit en vertraging hebben geleid (zie ook de eerdere hoofdstukken en hieronder).

Opvallend blijft de beperkte rol van Maleisië en Malaysia Airlines. Ondanks het grote aantal Nederlandse slachtoffers was er sprake van een toestel waarvoor Malaysia Airlines en Maleisië als registratiestaat verantwoordelijk waren (zie hierboven). De Nederlandse diplomatie richtte zich echter vooral op Oekraïne en de samenwerking met Maleisië was zeer beperkt; zo beperkt zelfs dat dit laatste land los van de Nederlandse initiatieven eigen en afzonderlijke operaties uitvoerde op de rampplek. Maleisië had voor toegang tot het (*de jure*) grondgebied van Oekraïne toestemming had moeten vragen van de regering in Kiev. In meer politieke zin had daarnaast verwacht kunnen worden dat het land duidelijke afspraken met (vooral) Nederland, Australië en Oekraïne had gemaakt, onder andere over de leiding en coördinatie van de operatie.

Een andere vraag betreft die naar de internationale verantwoordelijkheid van Nederland voor de crisisbeheersing. Op basis van internationale afspraken ligt deze verantwoordelijkheid bij de staat waar het incident plaatsvindt (zie hierboven). Voor het overnemen van taken en bevoegdheden op dat terrein was de genoemde internationale overeenkomst dus noodzakelijk.

De vraag naar de verantwoordelijkheid van zowel de Nederlandse overheid als KLM kwam ook terug in relatie tot de periode direct voorafgaand aan de ramp, bij de beoordeling van de gegevens die op 3 april 2015 bekend werden gemaakt (door het VPRO-programma Argos) met betrekking tot eerder door de Oekraïense overheid afgegeven waarschuwingen over de vlieghoogte. In de betreffende e-mail doet een Nederlandse diplomaat verslag van een briefing door de Oekraïense overheid op 14 juli 2014, dus enkele dagen voor de ramp. Hierin wordt onder meer vermeld dat het vliegtuig, een Antonov-26 van de Oekraïense luchtmacht, op zo grote hoogte “alleen maar met Russisch materieel of door RF-eenheden [Russische militairen]” kan zijn neergeschoten, “aangezien separatisten zelf niet over dit soort anti-aircraftwapens beschikken”. In oktober 2015 concludeerde de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (de CTIVD) echter dat de informatie zoals die door de Oekraïense overheid was verschaft onjuist was en dat de eerder neergeschoten vliegtuigen lager vlogen zodat niet op dat moment al duidelijk kon zijn dat er raketten in het gebied aanwezig waren die een gevaar konden vormen voor de burgerluchtvaart.[8] Hoewel de vraag naar de

[8] Het rapport van de CTIVD is in zijn geheel als bijlage bij het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid over de crash van vlucht MH17 gevoegd. In de media is later aangegeven dat ook deze analyses niet

informatievoorziening over benodigde vluchthoogtes boven conflictgebieden buiten de reikwijdte (en de periode) van dit onderzoek valt, is hier wel degelijk sprake van een internationale dimensie die relevant had kunnen zijn voor het verloop van de crisisbeheersingsoperatie.

Australië

Ondanks de *Alleingang* van Maleisië was de samenwerking tussen Nederland en Australië intensief. Vanuit internationaalrechtelijk perspectief zaten beide landen in een vergelijkbare positie: zij hadden beide veel onderdanen verloren, waren niet verantwoordelijk voor het vliegtuig en hadden beide geen zeggenschap over het grondgebied waar de crash had plaatsgevonden.

Voor de voorbereidingen van een mogelijke militaire missie of voor steun aan de ingestelde politiemissie werden Australische militairen en diplomaten in Nederland gestationeerd. Hun status is geregeld in het bovengenoemde verdrag tussen Nederland en Australië. Australië was betrokken bij de besluitvorming over de aard van de missie en hierover werd op verschillende niveaus gesproken. Ook in Oekraïne werkten de Nederlanders en de Australiërs samen; een samenwerking die overigens in operationele zin vanwege uiteenlopende regelgeving en gewoontes extra complexiteit toevoegde (zie hierover de eerdere hoofdstukken).

BEVINDINGEN: VERANTWOORDELIJKHEDEN VAN NEDERLAND EN (INTERNATIONALE) PARTNERS

Nederland heeft van een aantal internationale partners (vooral Oekraïne) enkele verantwoordelijkheden overgenomen. Deze overname is net als de samenwerking met bijvoorbeeld Australië juridisch juist en zorgvuldig geregeld.

a. Internationale regelingen laten een duidelijke formele verantwoordelijkheid zien voor Malaysia Airlines en Maleisië na het neerstorten van vlucht MH17. Bij KLM lag geen formele verantwoordelijkheid. De wijze van handelen van Maleisië in en rond het rampgebied volgde wat betreft onderdelen niet de internationale afspraken.
b. Internationale en EU-regelgeving is duidelijk over de verantwoordelijkheden van vliegtuigmaatschappijen; vooral de EU-Verordening is echter onduidelijk over de instantie bij welke de passagierslijsten na een ongeval moeten worden ingeleverd. Dit impliceert dat extra duidelijkheid daarover op nationaal niveau noodzakelijk is.
c. Voor de internationale dimensie van het vervolmaken van passagiers- en verwantenlijsten heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken een coördinerende verantwoordelijkheid.

7.2.4. De rol van internationale organisaties

De VN-Veiligheidsraad nam op 21 juli 2014 Resolutie 2166 aan. Besluiten van de VN-Veiligheidsraad hebben grote waarde in het internationale verkeer en vormen een bron van internationaal recht. Dit is niet in de laatste plaats zo omdat de VN-lidstaten zich hebben gecommitteerd aan het naleven van

zorgvuldig zijn en dat de betreffende Antonov neegehaald moet zijn door een vanuit een ander vliegtuig afgevuurde raket ('air-to-air-missile'). Zie 'Waar was de Antonov toen de Rus hem raakte?', *NRC Handelsblad*, 16 november 2015.

besluiten van de Veiligheidsraad (zie Art. 25 van het VN-Handvest). In Resolutie 2202 (15 februari 2015) bevestigt de Veiligheidsraad Resolutie 2166.

De weg via de VN-Veiligheidsraad is voor een land dat op basis van zijn eigen Grondwet (Art. 90) "de ontwikkeling van de internationale rechtsorde" bevordert de koninklijke weg. In het kader van urgente crisisbeheersing kan natuurlijk de vraag gesteld worden of het niet een te omslachtige weg is. Hoewel scepsis over het functioneren van de Veiligheidsraad (met name vanwege de veto-mogelijkheid van enkele leden) met betrekking tot sommige dossiers begrijpelijk is, is het wel het belangrijkste en hoogste orgaan voor besluitvorming over internationale veiligheidskwesties. Besluitvorming komt vaak ook moeizaam tot stand vanwege de juridische kracht van eenmaal aangenomen Resoluties. Het is dan ook opvallend dat de betreffende Resolutie 2166 snel (de concepttekst heeft slechts twee dagen gecirculeerd) en unaniem (dus inclusief een voorstem van Rusland en zonder onthoudingen) is aangenomen. Door deze weg te volgen zijn Nederland en Australië (dat toevallig tijdelijk lid was van de Veiligheidsraad) er in geslaagd de VN te gebruiken op een manier waarvoor deze bedoeld is. De speech van de Nederlandse Minister van Buitenlandse Zaken op 21 juli 2014 heeft ook internationaal grote indruk gemaakt. Een dergelijk internationaal commitment had niet op een andere wijze tot stand kunnen worden gebracht. In de verdere operationele afwikkeling van de crisisbeheersingsoperatie heeft de VN geen rol gespeeld.

Als lid van de Europese Unie heeft Nederland tevens deelgenomen aan de besluitvorming in de Raad van de Europese Unie (en het Europees Parlement) over het EU-beleid ten aanzien van de Oekraïense crisis. Dit beleid heeft vooral vorm gekregen in het sanctiebeleid dat de Europese Unie sinds maart 2014 heeft ontwikkeld.[9] In de Raad Buitenlandse Zaken van 22 juli 2014 kwam de ramp met MH17 expliciet aan de orde. De Raad drong er bij de Russische Federatie op aan "haar invloed op deze groepen actief aan te wenden opdat zij de toegang tot de plaats van de crash garanderen en samenwerken met de OVSE-waarnemers en internationale deskundigen". Bij de separatisten werd erop aangedrongen "te zorgen voor volledige, onmiddellijke, veilige en beveiligde toegang tot de plaats van de crash". De vraag van de VN-Veiligheidsraad en de Permanente Raad van de OVSE om een transparant en onafhankelijk internationaal onderzoek werd ondersteund. Ook werd nadrukkelijk gesproken over mogelijkheden om sanctieregimes te versterken en sneller in gang te zetten.

Ondanks het feit dat Nederland in de huidige crisisbeheersing na de ramp met MH17 vooral zelf de touwtjes in handen nam en de EU-partners minder direct betrokken waren, past het om in deze buitenlandse politieke context de formele en informele afspraken te volgen die in EU-verband zijn gemaakt ten aanzien van de coördinatie van het buitenlands beleid. De beschikbare documentatie wijst op een nauwe afstemming in het EU-kader, vooral waar het gaat om het Oekraïense militaire conflict. Het EU-beleid op dat vlak kan als steun gezien worden voor de specifiekere operatie waar Nederland zelf voor stond en waar afstemming met EU-partners minder opportuun was.

Samenwerking met de NAVO is op de achtergrond gehouden; volgens sommigen vanwege het feit dat Oekraïne geen lid was van de NAVO en om te voorkomen dat er een traditionele NAVO-Rusland

[9] Zie voor een overzicht: http://www.consilium.europa.eu/nl/policies/sanctions/ukraine-crisis/.

confrontatie zou ontstaan. Vanuit internationaalrechtelijk perspectief was er geen verplichting om de NAVO bij deze crisis te betrekken. Voor de verdragspartijen ziet het beroemde artikel 5 slechts op de situatie van een "gewapende aanval tegen een of meer van hen". De vraag is wel opgekomen of het neerschieten van een vliegtuig niet als zodanig beschouwd kan worden. Artikel 6 zegt daarover dat in die zin een gewapende aanval ook geldt:

"— op het *grondgebied van een der partijen* in Europa of Noord-Amerika, op de Algerijnse departementen van Frankrijk, op het grondgebied van Turkije of op de eilanden vallende onder de rechtsmacht van een der partijen in het Noord-Atlantisch gebied ten noorden van de Kreeftskeerkring;
— op de strijdkrachten, schepen of *vliegtuigen van een der partijen*, wanneer deze zich bevinden op of boven deze gebieden dan wel enig ander gebied in Europa waar bezettingsstrijdkrachten van een der partijen waren gestationeerd op de dag dat het Verdrag in werking trad, dan wel de Middellandse Zee of het Noord-Atlantisch gebied ten noorden van de Kreeftskeerkring."[10]

Beide situaties waren niet van toepassing. Oekraïne is geen partij bij het NAVO-verdrag en MH17 was geen eigendom van een NAVO-lid. Wel is er veelvuldig contact geweest met andere NAVO-leden, waaronder de Verenigde Staten. Deze contacten vloeien logisch voort uit de afspraak (in artikel 4) dat

"De partijen onderling overleg [zullen] plegen telkens wanneer naar de mening van een van hen de territoriale integriteit, politieke onafhankelijkheid of veiligheid van een der partijen wordt bedreigd."

Vooral de samenwerking met en de rol van de OVSE is cruciaal geweest, in het bijzonder bij de *fact-finding* en berging ter plekke. De OVSE is het verder geïnstitutionaliseerde vervolg van de CVSE, de Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa, die in 1975 werd opgericht te Helsinki en waarin de landen op het Noordelijk halfrond ('van Washington tot Wladiwostok') samenwerken op verschillende onderwerpen, van veiligheid tot democratie. De *OSCE Special Monitoring Mission in Ukraine (SMM)* is op uitnodiging van de Oekraïense regering al in het gebied sinds 21 maart 2014. Nederland was als lid van de OVSE betrokken bij de instelling van de missie, die is ingesteld door de Permanente Raad van de OVSE (*Decision No. 1117 Deployment of an OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine*; 21 maart 2014). Belangrijkste taak van de OVSE-missie is om op een onpartijdige en onafhankelijke wijze te observeren en te rapporteren over de situatie in Oekraïne en om een dialoog tussen de bij de crisis betrokken partijen te faciliteren. De missie wordt geleid door Ambassadeur Ertuğrul Apakan (Turkije), maar voor de MH17-crisis was zijn plaatsvervanger, de Zwitser Alexander Hug cruciaal. De OVSE is in Oekraïne ook nog actief met een observatiemissie bij de Russische checkpoints bij Gukovo en Donetsk en met een *Project Coordinator*.

De SMM bezocht het gebied op 18 juli 2014 onder begeleiding van vertegenwoordigers van de zogenoemde Volksrepubliek Donetsk. De vraag of dit onder het mandaat van de SMM viel, kan

[10] Cursivering toegevoegd.

bevestigend beantwoord worden. De Permanent Council van de OVSE had besloten de missie een ruim mandaat mee te geven:

"3. To task the Special Monitoring Mission, operating under the principles of impartiality and transparency, to:

— Gather information and report on the security situation in the area of operation;
— Establish and report facts in response to specific incidents and reports of incidents, including those concerning alleged violations of fundamental OSCE principles and commitments;
— Monitor and support respect for human rights and fundamental freedoms, including the rights of persons belonging to national minorities;
— In order to fulfil its tasks, to establish contact with local, regional and national authorities, civil society, ethnic and religious groups, and members of the local population;
— Facilitate the dialogue on the ground in order to reduce tensions and promote normalization of the situation;
— Report on any restrictions of the monitoring mission's freedom of movement or other impediments to fulfilment of its mandate;
— Co-ordinate with and support the work of the OSCE executive structures, including the High Commissioner on National Minorities, the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights and the OSCE Representative on Freedom of the Media, in full respect of their mandates, as well as co-operate with the United Nations, the Council of Europe and other actors of the international community."

Vooral de opdracht tot het verzamelen van informatie en feiten met betrekking tot de veiligheidssituatie gaf de SMM de mogelijkheid (en men kan zelfs stellen, de verplichting) om zich met de MH17-crisis te bemoeien. Een apart verzoek van Nederland was daarvoor niet nodig.

Desalniettemin is duidelijk dat de aanwezigheid van de OVSE-missie in het gebied toeval was. Nederland heeft goed kunnen profiteren van de kennis en hulp van de SMM en zijn *Deputy Chief Monitor* en zijn staf, en het lijkt duidelijk dat dezelfde mate van assistentie niet door de Oekraïense regering geleverd had kunnen worden (die immers niet de voor de hand liggende gesprekspartner was voor de separatisten), maar ook niet door de Nederlandse ambassade, waar zowel informatie als organisatie volgens sommige betrokkenen ontoereikend was (zie eerdere hoofdstukken).

Om toegang te krijgen tot het rampgebied heeft Nederland gekozen voor onderhandelingen met de separatisten via de OVSE-missie. Dit in tegensteling tot Maleisië dat rechtstreeks met de separatisten heeft onderhandeld. De vraag is gerezen of dit een verstandige keus van Nederland was. Via de media hebben vertegenwoordigers van de separatisten later laten weten dat zij graag bereid waren geweest om ook met Nederland rechtstreeks de toegang tot het grondgebied te bespreken. De vraag of het internationaalrechtelijk gezien mogelijk zou zijn geweest om rechtstreeks met de separatisten te onderhandelen, is hierboven al kort aan de orde geweest. Aangezien het gebied van de Volksrepubliek Donetsk als onderdeel van Oekraïne moest worden beschouwd, bleef

de Oekraïense regering het aanspreekpunt. Dat wil niet zeggen dat internationale regels in de weg zouden hebben gestaan voor een rechtstreeks overleg tussen Nederland en de separatisten over de implementatie van de met Oekraïne gesloten overeenkomst. Met andere woorden: Nederland had kunnen kiezen voor rechtstreekse onderhandelingen met de separatisten over de toegang tot het rampgebied. Op basis van de beschikbare documentatie en de interviews lijkt de afweging om dit niet te doen, gebaseerd te zijn op, in ieder geval, drie overwegingen: (1) Oekraïne had expliciet aan Nederland gevraagd niet met de separatisten te onderhandelen; (2) Rechtstreekse onderhandelingen met de separatisten zouden (ondanks de bijzondere situatie) gezien kunnen worden als een erkenning van de feitelijke machthebbers in het gebied; (3) De OVSE had de maanden voorafgaand aan de ramp veel kennis en contacten opgedaan en Nederland kon tijd besparen door af te zien van een afzonderlijke investering in het leggen van contacten.

Deze afwegingen lijken goed te billijken. Nederland was afhankelijk van de steun van Oekraïne met wie zij juist een samenwerkingsakkoord had gesloten en deze steun zal ook in de toekomst zowel formeel als informeel van groot belang blijven. Daarnaast zou het niet efficiënt zijn geweest wanneer Nederland geen gebruik zou hebben gemaakt van de OVSE-missie, die niet alleen het gebied inmiddels goed kende, maar die ook al contacten had met de separatisten. Tot slot werd het scenario dat het juist de separatisten waren geweest die MH17 hadden neergeschoten als het meest waarschijnlijk gezien, waardoor de behoefte om juist met hen een samenwerking aan te gaan begrijpelijk gering was.

BEVINDINGEN: SAMENWERKING MET INTERNATIONALE ORGANISATIES

Er is adequaat gebruikgemaakt van het lidmaatschap van een aantal cruciale internationale organisaties.

a. Naast het reguliere overleg in EU-verband en de minder intensieve overleggen met NAVO-partners, is gebruikgemaakt van de Verenigde Naties in de voor deze organisatie bedoelde rol. Vooral via het, in samenwerking met Australië, indienen van een resolutie in de Veiligheidsraad (en de toelichtende speech van de Minister van Buitenlandse Zaken) heeft Nederland internationale steun gekregen voor de plannen om de slachtoffers, hun eigendommen en de wrakstukken te repatriëren.
b. De keuze om, daarnaast, ter plekke via de OVSE te werken om toegang te krijgen tot het rampgebied was niet alleen verstandig maar zelfs essentieel voor het succes van de operatie.

7.3 DE INTERNATIONALE DIMENSIE IN DE CRISISPROTOCOLLEN

De bovenstaande analyse geeft goed weer dat de internationale (en internationaalrechtelijke) context van de ramp op cruciale momenten een rol heeft gespeeld in de crisisbeheersing. De vraag hoe om moest worden gegaan met deze situatie is op onderdelen zelfs bepalend geweest voor de besluitvorming.

Zoals aangegeven is er in het *Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming* aandacht voor de juridische aspecten (hoofdstuk VIII) en crises in het buitenland (hoofdstuk IX). Hoofdstuk VIII betreft de toepasselijkheid van nationale (nood)wetgeving. Hoofdstuk IX heeft primair betrekking op een

'buitenlandse crisis', dat wil zeggen een crisis waarin Nederland vooral een hulpverlenende rol heeft (denk aan natuurrampen, internationale conflicten, terroristische aanslagen). In dit soort gevallen gaat het meestal om buitenlandse hulpverzoeken (zie ook de analyse in hoofdstuk 2 van dit rapport).

Sectie 5 in Hoofdstuk IX is het meest relevant voor de crisisbeheersing die in dit rapport wordt beschreven:

> "Daar waar mogelijk Nederlanders getroffen zijn door een ramp, ongeval of crisis, is het Ministerie van BZ (met haar vertegenwoordigingen in het buitenland) het verantwoordelijke ministerie voor de afhandeling van de daaruit volgende consulaire werkzaamheden. Indien het een ramp, ongeval of crisis [betreft] waarbij sprake is van een door het Ministerie van BZ gecoördineerde evacuatie naar Nederland, betrekt het Ministerie van BZ het NCC en de vakministeries bij de coördinatie van de opvang in Nederland. Dit met het oog op de te bieden hulp aan naar Nederland teruggekeerde getroffenen en mogelijke reacties in Nederland als gevolg van de gebeurtenissen. In dergelijke gevallen is het Ministerie van BZ verantwoordelijk voor de repatriëring tot het moment dat men voet op Nederlandse bodem zet; de hulp in Nederland vindt plaats onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van VenJ. Het criterium voor de omvang van de hulp ligt hierbij op de maatschappelijke impact ongeacht het aantal slachtoffers. De uitvoering is neergelegd bij het LOCC [het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum], in nauwe samenwerking met betrokken operationele en bestuurlijke partners."

Ook sectie 6 is relevant:

> "De beleidsverantwoordelijkheid voor internationale humanitaire bijstand in het buitenland (leiding, coördinatie en communicatie) ligt bij de Minister van Buitenlandse Zaken. Waar interdepartementale coördinatie nodig is, wordt tijdig overleg gevoerd met het NCC, de betrokken ministeries, de betreffende ambassades, de autoriteiten van het getroffen land en betrokken internationale organisaties."

De centrale rol voor het Ministerie van Buitenlandse Zaken waar het gaat om in deze secties genoemde gevallen hoeft niet te verrassen nu dit Ministerie bij uitstek en in het algemeen verantwoordelijk is voor het onderhouden van internationale diplomatieke contacten en de consulaire bijstand. De rol van het Ministerie van Buitenlandse Zaken die wij eerder constateerden ten aanzien van de internationale dimensie bij de crisisbeheersing rondom MH17 is daarmee in lijn met het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming. Ook de verwijzing naar "betrokken internationale organisaties" is relevant gelet op de contacten met vooral de VN, de EU en de OVSE.

Tegelijkertijd is duidelijk dat—ondanks de gezamenlijke en integrale aanpak via MCCb en ICCb—de rol van het Ministerie van Veiligheid en Justitie bij de internationale dimensie van de crisisbeheersing rondom MH17 ruimer is ingevuld dan het Handboek voorziet. Het Handboek voorziet een *coördinerende* rol voor het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ook ten aanzien van bijvoorbeeld de buitenlandse periode van het repatriëringsproces en de consulaire werkzaamheden. Binnenlands vertaalt deze rol zich in een verantwoordelijkheid voor het in kaart brengen van

slachtoffers en het informeren van nabestaanden (zie over de onduidelijkheden hieromtrent de eerdere hoofdstukken). Uit de interviews en de beschikbare documentatie blijkt dat de rol van vooral het Ministerie van Veiligheid en Justitie uitgebreider is geweest dan het Handboek voorschrijft, dit op onderdelen ten koste van de voorziene rol van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, inclusief de ambassade.

Ook is opvallend dat het Handboek niet of nauwelijks aandacht besteedt aan de rol van de Minister-President, vooral waar het gaat om de taakafbakening met de Minister van Buitenlandse Zaken en de vele internationale contacten en overleggen. De praktijk heeft immers laten zien dat de Minister-President gedurende de gehele crisisbeheersingsoperatie een leidende rol heeft gehad. Deze rol wordt door betrokkenen als belangrijk gezien en is, zeker wanneer het gaat om contacten met andere regeringsleiders en staatshoofden, essentieel. Contacten tussen de Minister-President en de betrokken ministers verliepen in de meeste gevallen ook buiten bijeenkomsten van de MCCb goed en efficiënt via (afhankelijk van de voorkeur van de bewindspersoon) telefoongesprekken of sms.

Duidelijk is dat de situaties die in het Handboek worden beschreven niet overeenkomen met de crisis rondom MH17, vooral rondom de rol van de verschillende departementen. Maar ook ten aanzien van afwegingen die moesten worden gemaakt in het licht van internationaalrechtelijke regels en afspraken is het Handboek te beperkt nu hoofdstuk VIII slechts ziet op nationale wetgeving en hoofdstuk IX aan dit onderwerp geen aandacht besteedt. Wanneer deze punten worden samengenomen kan de indruk ontstaan dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken—en daarmee wellicht de internationaalrechtelijke en diplomatieke afwegingen—minder invloed heeft gehad dan (ook door het Handboek) gewenst. Dit doet niets af aan de persoonlijke betrokkenheid van de Minister van Buitenlandse Zaken op cruciale momenten, noch aan de belangrijke juridische ondersteuning van zijn dienst Juridische Zaken. Het Handboek voorzag echter een ruimere coördinerende rol voor dit ministerie; een rol die in de praktijk (en ook ter plekke in Oekraïne) werd overgenomen door (diensten van) andere ministeries.

BEVINDINGEN: INVLOED VAN DE INTERNATIONAALRECHTELIJKE DIMENSIE OP DE CRISISBEHEERSING

De internationale (en internationaalrechtelijke) context van de ramp heeft op cruciale momenten een rol gespeeld in de crisisbeheersing na de ramp met MH17 en is op onderdelen bepalend geweest in de besluitvorming. Het Handboek voorziet in een coördinerende rol van het Ministerie van Buitenlandse Zaken in het geval van crises in het buitenland. Deze rol is minder goed tot uitdrukking gekomen in de crisisbeheersing na de ramp met vlucht MH17.

7.4 EERSTE BEOORDELING VAN DE CRISISBEHEERSING IN EEN INTERNATIONALE CONTEXT

Het feit dat vlucht MH17 niet in Nederland maar in het buitenland neerstortte, heeft een zeer grote invloed gehad op de crisisbesluitvorming. Het feit dat het vliegtuig neerkwam in een betwist

conflictgebied maakte de crisis extra complex. Van veel kanten is gemeld dat dit een scenario was dat men zich van tevoren niet had kunnen indenken en waarop de protocollen en oefeningen ook niet waren ingericht. Nederland verdient lof voor de ambitie om op verschillende onderdelen de leiding naar zich toe te trekken. Tegelijkertijd is duidelijk dat er veel geïmproviseerd moest worden: vanwege de vakantietijd was niet iedereen direct beschikbaar en de beschikbare protocollen waren niet in alle gevallen leidend; het beoogde resultaat telde. Gelet op het grote belang van de *internationale* context komt bij sommige sleutelinformanten vraag op of de centrale rol van de *Nationaal* Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) in dergelijke gevallen altijd voor de hand ligt. Keuzes lijken vaak gemaakt te zijn vanuit een nationale context; het ging vooral om de crisisbesluitvorming in Nederland en minder om de besluitvorming ter plekke. Uiteraard is crisiscoördinatie de primaire taak van de NCTV. Men kan zelfs stellen dat, hoewel er sprake was van een crisis in het buitenland, deze crisis voor een groot gedeelte 'nationaal' is geworden op het moment dat Nederland met een betrokkenheid van verschillende departementen verantwoordelijk werd voor de crisisbeheersing en crisisbesluitvorming.

Tegelijkertijd was de buitenlandcomponent evident en vallen in die zin de leidende rollen voor het Ministerie van Veiligheid en Justitie en de Nationale Politie op. Hoewel het Handboek niet voorziet in situaties waarover we het hier hebben, wijzen de situaties die het meest in de buurt komen (zie hoofdstuk IX in het Handboek) in de richting van een coördinerende rol van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Ook het gevoel bij sleutelinformanten dat het Ministerie van Defensie (met veel ervaring op het terrein van juist ook (civiele) buitenlandse logistieke operaties) eerder en intensiever betrokken had kunnen en moeten worden, is in dit opzicht belangrijk. Deze keuzes hebben geleid tot een verminderd gebruik van de deskundigheid die Nederland heeft op het terrein van de externe betrekkingen en het opereren in het buitenland. De leidende rol van de Minister-President wordt veel geprezen, maar hoewel dit wel door sleutelinformanten is gesuggereerd, lijkt het Ministerie van Algemene Zaken vanwege de zeer beperkte capaciteit niet geschikt om als zodanig een coördinerende rol te spelen in internationale crisissituaties.

Zowel in Den Haag als ter plekke in Oekraïne lag de coördinatie ook op buitenlandspolitiek terrein niet altijd in handen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Hoewel de ambassade snel is voorzien van SCOT-teams voor assistentie bij de afhandeling van consulaire zaken, is door een aantal sleutelinformanten de vraag gesteld of dit voldoende was en of de ambassade op haar taak berekend was. Een feit is dat ten tijde van de missie Aalbersberg, het hoofd van deze missie, grotendeels het politieke aanspreekpunt in Oekraïne was; de rol van de ambassade beperkte zich tot het faciliteren van de missie via het onderhouden van politiek-diplomatieke contacten met de regering in Kiev en is in ieder geval door verschillende betrokkenen anders beleefd. Ook hierdoor is de voorziene *coördinerende* rol van het Ministerie van Buitenlandse Zaken op onderdelen minder goed uit de verf gekomen. Bij dit laatste speelde ook mee dat het ambtenarenapparaat bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken niet op alle niveaus proactief functioneerde. Met een Minister die zelf veel genoodzaakt was in het buitenland te verblijven, was een alert ambtenarenapparaat (vanaf de eerste minuten en ondanks de vakantietijd) wel noodzakelijk om de gevraagde coördinerende rol te kunnen spelen.

In het geval van een crisis in het buitenland dient—ook door de NCTV—optimaal gebruik te worden gemaakt van de expertise en ervaring van andere departementen. Vanwege de omvang van de crisis ligt een *overall* regiefunctie in handen van de NCTV (binnen het ICCb- en MCCb-kader) voor de hand, maar deze mag niet ten koste gaan van de inbreng van bestaande structuren—bij vooral het Ministerie van Buitenlandse Zaken—die zijn ingericht om internationale componenten van een crisis te managen. Diplomatieke en consulaire kennis en ervaring, maar zeker ook de internationaalrechtelijke expertise zijn en blijven van groot belang voor het ook in internationaal opzicht goed beheersen van een crisis met dergelijke evidente internationale aspecten. Verschillende sleutelinformanten hebben een verschillende visie op de wijze waarop Buitenlandse Zaken en de ambassade hun rol hebben kunnen vervullen. Deze evaluatie ziet dat enkele feit alleen al als een zorgpunt en benadrukt het belang van heldere rollen. Het Handboek is op dit punt onvoldoende duidelijk. Niet alleen is het scenario dat zich heeft afgespeeld niet voorzien, ook is onduidelijk hoe de taken en bevoegdheden van de NCTV zich verhouden tot de voorziene coördinerende rol van het Ministerie van Buitenlandse Zaken in het geval van een crisis die zich in het buitenland voltrekt.

BEVINDINGEN: COÖRDINATIE VAN EEN CRISIS IN HET BUITENLAND

Gelet op het grote belang van de internationaal-politieke context van de crisis rond vlucht MH17 lag de centrale rol van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) ten aanzien van de internationale dimensies van de crisisbeheersing niet voor de hand.

a. Door de bepalende rol van de NCTV zijn keuzes vaak gemaakt vanuit een nationale context van crisisbeheersing.
b. De in het Nationaal Handboek voorziene coördinerende rol van het Ministerie van Buitenlandse Zaken bij crises in buitenland is hierdoor—op onderdelen—niet doorgevoerd.

7.5 ANTWOORD OP DE DEELVRAAG

Antwoord op deelvraag 1.2c:
Op welke wijze heeft de internationale politieke dynamiek van het Oekraïneconflict mede vorm gegeven aan de besluitvorming en het functioneren van de actoren van de nationale crisisbeheersingsorganisatie?

De internationale politieke dynamiek was binnen de MH17-crisisbesluitvorming een factor van grote betekenis. Dit was mede het geval doordat rekening moest worden gehouden met internationale afspraken en regels.

1. Ervaring van de nationale crisisbeheersingsorganisatie met vergelijkbare internationale crises was beperkt. Wel was er ruime ervaring voorhanden bij ministeries omtrent hulpverlening en interventies in het buitenland.
   a. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft uitgebreide ervaring met het omgaan met crises in het buitenland, het in kaart brengen van Nederlandse slachtoffers en vervolgprotocollen.
   b. Het Ministerie van Defensie heeft veel deskundigheid ten aanzien van grote logistieke operaties in het buitenland, ook wanneer deze een niet- of beperkt-militair karakter hebben.
2. Het feit dat vlucht MH17 neerstortte op omstreden buitenlands grondgebied had tot gevolg dat een groot aantal internationaalrechtelijke regels van toepassing werd die voortkomen uit

leerstukken rondom de soevereiniteit van staten en de erkenning van onderdelen van een staat met een afscheidingswens.

3. Nederland heeft blijk gegeven van respect voor het internationaal recht.
   a. Internationale afspraken zijn snel, zorgvuldig en adequaat gemaakt en de internationaalrechtelijke regels zijn hierbij in acht genomen en gevolgd.
   b. Dit kwam onder andere tot uitdrukking in het besluit niet formeel en rechtstreeks te onderhandelen met de separatisten. Hoewel ook deze mogelijkheid juridisch niet was uitgesloten, zijn de mogelijke (met name politieke) consequenties goed onderkend.

4. Er is adequaat gebruikgemaakt van het lidmaatschap van een aantal cruciale internationale organisaties.
   a. Naast het reguliere overleg in EU-verband en de minder intensieve overleggen met NAVO-partners, is gebruikgemaakt van de Verenigde Naties in de voor deze organisatie bedoelde rol. Vooral via het, in samenwerking met Australië, indienen van een resolutie in de Veiligheidsraad (en de toelichtende speech van de Minister van Buitenlandse Zaken) heeft Nederland internationale steun gekregen voor de plannen om de slachtoffers, hun eigendommen en de wrakstukken te repatriëren.
   b. De keuze om, daarnaast, ter plekke via de OVSE te werken om toegang te krijgen tot het rampgebied was niet alleen verstandig, maar zelfs essentieel voor het succes van de operatie.

5. Hoewel een zwaar militair scenario als serieuze optie enige tijd op tafel heeft gelegen, zou uitvoering van dit scenario—nog los van de geopolitieke consequenties—zonder toestemming van Oekraïne of de VN-Veiligheidsraad onrechtmatig zijn geweest.

6. Nederland heeft van een aantal internationale partners (vooral Oekraïne) enkele verantwoordelijkheden overgenomen. Deze overname is net als de samenwerking met bijvoorbeeld Australië juridisch juist en zorgvuldig geregeld.
   a. Internationale regelingen laten een duidelijke formele verantwoordelijkheid zien voor Malaysia Airlines en Maleisië na het neerstorten van vlucht MH17. Bij KLM lag geen formele verantwoordelijkheid. De wijze van handelen van Maleisië in en rond het rampgebied volgde op onderdelen niet de internationale afspraken.
   b. Internationale en EU-regelgeving is duidelijk over de verantwoordelijkheden van vliegtuigmaatschappijen; vooral de EU-Verordening is echter onduidelijk over de instantie bij welke de passagierslijsten na een ongeval moeten worden ingeleverd. Dit impliceert dat extra duidelijkheid daarover op nationaal niveau noodzakelijk is.
   c. Voor de internationale dimensie van het vervolmaken van passagiers- en verwantenlijsten heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken een coördinerende verantwoordelijkheid.

7. Gelet op het grote belang van de internationaal-politieke context van de crisis rond vlucht MH17 lag de centrale rol van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) ten aanzien van de internationale dimensies van de crisisbeheersing niet voor de hand.
   a. Door de bepalende rol van de NCTV zijn keuzes vaak gemaakt vanuit een nationale context van crisisbeheersing.
   b. De in het Nationaal Handboek voorziene coördinerende rol van het Ministerie van Buitenlandse Zaken bij crises in buitenland is hierdoor—op onderdelen—niet doorgevoerd.

HOOFDSTUK 8
COMMUNICATIE MET EN NAZORG AAN NABESTAANDEN

Het tweede deelonderzoek van de evaluatie crisisbeheersing MH17 betreft het perspectief van de nabestaanden. We beperken ons hierbij tot de direct nabestaanden. Daarmee bedoelen we mensen met een directe verwantschapsrelatie met het slachtoffer (ouders, kinderen, broers, zussen). We realiseren ons dat ook anderen in het sociale netwerk van slachtoffers, zoals vrienden, collega's en buren, een groot verlies kunnen ervaren. In ons onderzoek zullen wij ons echter richten op de direct verwante nabestaanden, omdat het overheidsoptreden primair gericht is op deze groep. Zo waren de besloten site en de nabestaandenbijenkomsten alleen toegankelijk voor directe verwanten en was ook de begeleiding van familierechercheurs primair ingericht voor deze groep.

8.1 OVERHEIDSACTIVITEITEN RICHTING NABESTAANDEN

De overheid heeft de contacten met de nabestaanden en de (organisatie van) de nazorg in eerste instantie laten lopen via de inzet van familierechercheurs. Zij zoeken vanaf zaterdag 19 juli—2 dagen na de ramp—contact met de nabestaanden. Vrijwel alle nabestaanden zijn telefonisch, dan wel via een huisbezoek gecontacteerd op het moment van de eerste informatiebijeenkomst op maandag 21 juli 2014 in Nieuwegein. De familierechercheurs krijgen als eerste opdracht om het *ante mortem* formulier ten behoeve van de identificatie van slachtoffers zo snel mogelijk gereed te hebben. Ook gemeenten melden zich vaak al in de eerste weken bij de nabestaanden. Vaak bieden zij aan een faciliterende rol te vervullen bij het regelen van formaliteiten, zoals aktes van overlijden of bij huurovereenkomsten. In vrijwel alle gevallen zoekt ook de burgemeester van de plaats waarin de nabestaanden wonen contact met hen en brengt—indien ze daar prijs op stellen—een persoonlijk bezoek. Slachtofferhulp Nederland wordt in sommige gevallen snel betrokken. Ook worden er verschillende bijeenkomsten georganiseerd voor alle nabestaanden, aansluitend op de eerste informatiebijeenkomst op maandag 21 juli. Verder worden er verschillende nationale herdenkingen georganiseerd en is er een vast protocol bij de repatriëring van de lichamen van slachtoffers die aankomen op vliegbasis Eindhoven.

Daarnaast komt er al snel informatie online. In eerste instantie gebeurt dat via overheidssites met Q&A-format. In de eerste week na de ramp wordt er ook een besloten site ingericht voor nabestaanden bij het Informatie- en Verwijscentrum (IVC; via Slachtofferhulp Nederland), waar nabestaanden door de gezamenlijke overheden op de hoogte worden gehouden van de overheidsactiviteiten en ontwikkelingen na het neerstorten van vlucht MH17. Daarnaast biedt het platform de mogelijkheid voor nabestaanden om hun ervaringen met elkaar te delen. Het platform vervult een belangrijke functie, omdat formeel de begeleiding door familierechercheurs stopt wanneer identificatie van het slachtoffer heeft plaatsgevonden en het lichaam is overgedragen aan de nabestaanden. Feitelijk hebben de familierechercheurs het contact pas helemaal formeel afgebouwd ruim een jaar na de ramp. Op dat moment is Slachtofferhulp Nederland meer bij

nabestaanden in beeld gekomen en konden nabestaanden die nog contact of ondersteuning wilden van de familierechercheurs hen via een algemeen e-mailadres benaderen.

8.2 DE GEBRUIKTE INFORMATIEBRONNEN

We zijn dit tweede deelonderzoek begonnen met een brede inventarisatie om een algemeen beeld te krijgen van de beleving van slachtoffers en thema's die daarbij zouden kunnen spelen. Daartoe zijn we gestart met een beperkte desk research naar open bronnen, zoals overheidssites. Een tijdlijn die daaruit met betrekking tot de nazorg naar voren komt, is bijgevoegd in Bijlage F. Daaruit blijkt dat de nazorg al direct na het uitbreken van de ramp begint. Bijna alle gebeurtenissen houden direct of indirect verband met de nazorg, waardoor de nazorg lastig te scheiden is van bijvoorbeeld meer politieke gebeurtennissen. Ook realiseren we ons dat de plaatselijke nazorg belangrijk is, zoals van gemeenten/GGD. Dat is lastig in een tijdlijn op te nemen, omdat dit per gemeente anders wordt ingevuld. We hebben in de tijdlijn daarom alleen de belangrijkste lokale gebeurtenissen meegenomen, zoals de herdenking in Hilversum. Tot slot lijken soms kleine gebeurtenissen, zoals een televisie-uitzending, *critical incidents* te zijn. Dat blijkt echter vaak lastig na te gaan en te onderbouwen. Ondanks deze kanttekeningen was de tijdlijn behulpzaam als achtergrondinformatie voor het verder in kaart brengen van het nabestaandenperspectief.

Voor een eerste analyse van het nabestaandenperspectief zijn open bronnen (media) gescand op verhalen van nabestaanden en geanalyseerd in termen van opmerkingen over het overheidsoptreden. Daarnaast was er via de contacten met Slachtofferhulp Nederland de mogelijkheid om enkele vragen op te nemen over het overheidsoptreden in een vragenlijst gericht op complexe rouw. Deze vragenlijst is begin mei 2015 uitgezet onder nabestaanden en betrof een samenwerkingsverband tussen de Rijksuniversiteit Groningen (RuG), de Universiteit Utrecht (UU), de Universiteit van Tilburg (UvT) en Stichting Impact/Arq. Om het beeld zo compleet mogelijk te krijgen, is de inclusietermijn zo lang mogelijk genomen (mediascan tot 15/09/2015; dataset RuG verkregen op 28/09/2015).

Het beeld dat uit de brede inventarisaties naar voren komt, is verder uitgediept en verrijkt met behulp van 24 semigestructureerde interviewsessies met in totaal tien familierechercheurs, drie casemanagers van Slachtofferhulp Nederland en 17 nabestaanden (in 11 sessies). Er is gekozen voor een centrale rol van de familierechercheurs, omdat de overheid de keuze heeft gemaakt hen als centraal aanspreekpunt in te zetten voor de nabestaanden, waarmee zij een goed beeld hebben kunnen krijgen van zowel de verleende zorg als de ervaringen van de nabestaanden met het overheidsoptreden. De interviews met familierechercheurs hebben daarom ook plaatsgevonden voorafgaand aan de interviews met nabestaanden. Zo konden we al een indicatie krijgen van de thema's die voor nabestaanden zouden kunnen spelen. Aangezien familierechercheurs meestal fungeerden als eerste aanspreekpunt van nabestaanden van verschillende MH17-slachtoffers en daarvoor al vaker als familierechercheur waren ingezet, kunnen ze de ervaringen van de nabestaanden bovendien in perspectief plaatsen. Om niet alleen informatie via familierechercheurs te verkrijgen maar ook te checken of het beeld via andere kanalen vergelijkbare resultaten oplevert, zijn aanvullend enkele casemanagers van Slachtofferhulp Nederland geïnterviewd die meerdere nabestaandenfamilies intensief hebben begeleid.

Uiteraard is er een zeer grote meerwaarde van het interviewen van nabestaanden zelf. Allereerst is het belangrijk om de personen om wie het gaat ook zelf aan het woord te laten. Bovendien bevat deze informatie de minste "ruis". Verder komen familierechercheurs pas in beeld enkele dagen na de ramp. Ze zijn voor nabestaanden bovendien niet de enige bron van contact met de overheid. Verder hebben de contacten tussen nabestaanden en de familierechercheurs nooit als doel gehad de geboden zorg of communicatie vanuit de overheid te evalueren. Als het al ter sprake kwam, dan hoeven nabestaanden ook niet volledig open te zijn geweest over hun ervaringen met de overheid; zeker niet als het ervaringen met de familierechercheurs zelf betreft.

De informatie verzameld met behulp van bovengenoemde bronnen is gecombineerd om te komen tot een zo compleet mogelijk beeld van de ervaringen van nabestaanden. Voorafgaand aan de daadwerkelijke uitvoering van het deelonderzoek naar het nabestaandenperspectief is de algehele onderzoeksopzet goedgekeurd door de Ethische Commissie van de faculteit Gedrags-, Management- en Sociale Wetenschappen van de Universiteit Twente.[1]

8.3 EEN EERSTE INVENTARISATIE: ANALYSE VAN OPEN BRONNEN

Met behulp van de database LexisNexis is een analyse uitgevoerd in de klassieke, geschreven massamedia. Het doel hiervan was om na te gaan wat nabestaanden over het overheidsoptreden hebben geuit. Daarvoor is de zoekterm 'MH17' in combinatie met 'overheid' gebruikt, waarop gezocht werd in alle berichten die door internationale media zijn geplaatst in de periode van 17 juli 2014 tot en met 15 september 2015. Deze analyse is onderscheidend van de vragenlijst en interviews, omdat de uitspraken van nabestaanden in deze media eerder zijn gedaan. Bovendien zijn deze uitspraken niet gedaan met het oog op dit evaluatieonderzoek. De zoekopdracht leverde 936 berichten op. Elk bericht is door een van de onderzoekers gescand op inhoud. Inclusiecriteria voor verdere analyse waren:

- Een nabestaande doet een uitspraak/uitspraken, al dan niet vertegenwoordigd door een advocaat;
- Een 'nabestaande' is iemand met een directe familieband (gezinssfeer, maar ook neef/nicht/oom/tante/grootouder en stief- en schoonfamilie), dan wel een levenspartner;
- De uitspraken zijn letterlijk geciteerd, dan wel samengevat;
- Wat de nabestaande/advocaat zegt, heeft betrekking op het optreden van de **Nederlandse** overheid;
- Het betreft het overheidsoptreden na de ramp met vliegtuig MH17.

In de periode van 17 juli 2014 tot en met 15 september 2015 werden 21 relevante berichten gevonden. Hierin kwam het perspectief van directe nabestaanden op het overheidsoptreden aan de orde. Een overzicht van deze berichten is opgenomen in Bijlage G.

---

[11] De Ethische Commissie heeft beoordeeld of het onderzoek ethisch verantwoord is en checkt op punten zoals de procedure voor geïnformeerde toestemming, de (emotionele) belasting voor geïnterviewden, waarborg van vrijwilligheid, anonimiteit en de vertrouwelijkheid alsmede de wijze van opslag en verwerking van de data. https://www.utwente.nl/organisatie/structuur/faculteiten/bms/onderzoek/ethiek/.

8.3.1. Thema: De algehele informatievoorziening

Een aantal nabestaanden geeft aan dat de overheid soms sneller had kunnen informeren. Dat wordt beaamd op 17 juli 2015, wanneer de Volkskrant bericht dat alhoewel de familierechercheurs probeerden nabestaanden op de hoogte te houden, media soms sneller waren. Vanuit Maleisië uiten nabestaanden eveneens lof voor de Nederlandse overheid (De Stentor/Sallands Dagblad, 21 augustus 2014). Wel hadden ze liever directe informatie ontvangen, bijvoorbeeld via de Nederlandse ambassade in Maleisië. Nu verliep dat via de Maleisische overheid. De Weekkrant van 1 juli 2015 schrijft in een interview met nabestaanden dat zij vinden dat de overheid nog 'zoveel meer' had kunnen doen naast informatievoorziening. Dit wordt niet uitgewerkt in een oordeel of voorbeelden. In de Groene Amsterdammer (24 juni 2015) wordt juist lof geuit voor de communicatie van de overheid, Slachtofferhulp Nederland, 'iedereen die deze carrousel draaiende houdt'. Een nabestaande in De Telegraaf sluit hierbij aan op 17 juli 2015: "Ik zie dat er door de overheid met man en macht wordt gewerkt. Ze doen hun stinkende best om dingen boven water te krijgen. Ook wij zijn ontzettend goed begeleid. Dat is allemaal heel zorgvuldig gegaan."

8.3.2. Thema: Activiteiten in de tijdlijn

Eerste respons en opvang. In het Reformatorisch Dagblad is een bericht over het eerste contact dat nabestaanden hadden met de overheid (Reformatorisch Dagblad, 11 juli 2015). In het artikel gaat het over de communicatie met het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Een citaat van een nabestaande: "Ik kreeg huilende telefonistes aan de lijn. Maar daar kwam ik niet verder mee. Ik wilde betrouwbare informatie." Deze uitspraak is ook opgetekend in een bijlage van het Algemeen Dagblad met persoonlijke verhalen van nabestaanden (Algemeen Dagblad, 8 november 2014). In die bijlage omschrijft een andere nabestaande het eerste contact als volgt: "De eerste twee dagen na de ramp was er een frustrerende stilte." En verder: "Maar over het optreden daarna heb ik alleen maar complimenten. Over de familierechercheurs die ons bijstaan, over Slachtofferhulp, over de repatriëring, over de opstelling van Minister-President Rutte, over oud-Minister Timmermans. Dat helpt echt bij de verwerking."

De eerste informatiebijeenkomst in Nieuwegein en latere informatiebijeenkomsten. De eerste bijeenkomst, op maandag 21 juli te Nieuwegein, bleek een emotionele bijeenkomst. Naast verdriet was er ook woede en boosheid. De reactie van Minister-President Rutte hierop is in de media positief omschreven (De Groene Amsterdammer, 24 juni 2015). Een nabestaande vat het samen als begrip voor de emoties en reacties omtrent het (ontbreken van) optreden door Defensie, terwijl hij sterk achter 'zijn mensen' bleef staan.

Aankomsten vliegtuigen op Eindhoven. Ondanks dat ook in de media naar voren komt dat zeker niet alle nabestaanden naar alle ontvangsten van stoffelijke resten op vliegbasis Eindhoven zijn geweest, werd de organisatie hiervan positief geëvalueerd. Berichten hierover verschenen in de Volkskrant en regionale kranten; verschillende nabestaanden gebruiken de woorden 'waardig' en 'respectvol'. Ze vonden het prettig dat de camera's niet op hen gericht waren en hebben waardering voor de aanwezigheid van leden van de regering en andere hoogwaardigheidsbekleders.

Nationale herdenking. Op 10 november 2014 wordt in de Amsterdam RAI een nationale herdenking gehouden voor alle nabestaanden. Er worden namen voorgelezen en foto's van slachtoffers getoond. Dat heeft op de aanwezigen, die zich uitlieten in diverse media, diepe indruk gemaakt. De Volkskrant tekent in december 2014 op dat het ervaren medeleven op de nationale herdenking een nabestaande hielp het leven 'tegemoet te treden' (De Volkskrant, 20 december 2014). Nabestaanden vonden de herdenking mooi en waardevol. Ook geruime tijd later kijken nabestaanden positief terug op de herdenking. In het Reformatorisch Dagblad zegt een nabestaande het mooi te hebben gevonden, alhoewel de overweldigende emoties zwaar waren (Reformatorisch Dagblad, 11 juli 2015).

8.3.3.Thema: De inzet van specifieke partijen

*Activiteiten van gemeenten***.** Naast de nationale herdenking zijn ook door gemeenten op kleinere schaal georganiseerde herdenkingen gehouden. De mening van nabestaanden daarover wordt in de media weinig gemeld. Een besloten herdenking in Den Haag vormt daarop een uitzondering. Een verhaal in de Groene Amsterdammer (24 juni 2015) bevat een stukje over de door de gemeente georganiseerde herdenking, op 18 september 2014. De geïnterviewde nabestaande geeft aan de herdenking 'goed, informeel en gelukkig zonder opsmuk' te vinden. Het Algemeen Dagblad meldt specifiek over een begrafenis (Algemeen Dagblad, 15 juli 2015). De gemeente hielp met organiseren door een politiestoet ter beschikking te stellen en een draaiboek op te stellen. Dat is door nabestaanden ervaren als 'een warme deken van steun'.

De Inzet van familierechercheurs en LTFO. Er zijn verschillende positieve opmerkingen over de (inzet van) familierechercheurs in de media verschenen. Nabestaanden uitten hierover in het Reformatorisch Dagblad van 11 juli 2015: "Geweldige kerels, bakens van rust. Als zij met informatie kwamen, wisten we dat die 100 procent betrouwbaar was." Er zijn ook positieve opmerkingen over het LTFO, met name over het getoonde respect naar de lichamen. Nabestaanden waarderen het identificeren van ieder menselijk lichaamsdeel (De Stentor, 16 juli 2015). Een nabestaande vindt dat de communicatie in de eerste weken beter had gekund (De Groene Amsterdammer, 24 juni 2015). Dezelfde nabestaande merkt over het zoeken naar DNA en vingerafdrukken thuis op: "Op veel oppervlakken bleef zwart poeder achter. Duidelijk dat ze dit werk doorgaans in een crimineel milieu doen."

8.3.4. Thema: De nationale overheid

Internationale politiek. In verschillende krantenberichten hebben (advocaten van) nabestaanden hun mening geuit over de manier waarop Nederland zich internationaal opstelde en daarover communiceerde naar nabestaanden. Verschillende advocaten uitten, in naam van de nabestaanden, vooral frustratie over het ontbreken van internationale actie en communicatie daarover naar nabestaanden. Berichten hierover zijn verschenen in dagblad Trouw (16 oktober 2014), De Telegraaf (12 november 2014) en het Algemeen Dagblad (13 november 2014). Een nabestaande reageert daarop door aan De Stentor te vertellen juist tevreden te zijn over het handelen van de overheid (De Stentor, 11 oktober 2014). Hij vindt dat alles in het werk gesteld wordt om het leed draaglijk te maken. Ook twee Australische nabestaanden laten optekenen vertrouwen te hebben in de

Nederlandse overheid en de zorg voor de nabestaanden. Acht maanden later is de mening in Trouw (31 juli 2015): "Onze dierbaren zijn tegen hun wil in een geopolitieke strijd verwikkeld geraakt. Het is goed dat er over een VN-tribunaal is gestemd, ondanks dat iedereen al wist wat de uitslag zou zijn."

Financiële kwesties. In de media komen ook verschillende opmerkingen van nabestaanden over de financiële afwikkeling van de ramp. Zo geeft een nabestaande aan: "De overheid heeft de stoffelijke resten van de slachtoffers met groot respect behandeld, maar nu tref ik een spijkerharde overheid die wil verdienen aan het leed van de nabestaanden; die dubbelheid steekt mij." (De Telegraaf, 18 juni 2015). Bovendien uit deze nabestaande: "Ik word gepakt door de overheid, omdat die de uitkering namens mijn zuster ziet als inkomen. Volgens mij is het smartengeld."

8.3.5. Thema: Het collectieve aspect

Nabestaanden hebben zich op verschillende manieren uitgelaten over het collectieve aspect van de ramp in de media. Zo vindt de een het indrukwekkend hoe Nederland heeft stilgestaan bij de aankomst van de vliegtuigen op Eindhoven (Nederlands Dagblad, 21 april 2015). Een ander is minder positief over de grote aandacht (De Groene Amsterdammer, 24 juni 2015). Hij zegt moeite te hebben met het publieke rouwen, omdat zijn eigen verdriet hierdoor veranderde in 'ons aller rouwproces'. Anderen reppen van een scheve verdeling in de media: zij vinden dat er teveel aandacht is voor de presentatie die professor Maat gaf,[2] terwijl gemakkelijk wordt verwezen naar hoe geschokt 'de' nabestaanden zijn: "Wie zijn dat dan?", en als hiermee de Stichting Vliegramp MH17 wordt bedoeld: "Hoe representatief is die dan?" (Trouw, 31 juli 2015). Een ander zegt in een artikel van het Algemeen Dagblad (Algemeen Dagblad, 15 juli 2015): "Ik heb de drempel om weer met mij in contact te komen voor anderen verlaagd. Daarom zijn wij naar alle herdenkingen geweest; op school, bij de hockey en het voetbal. Dat moet je doen, hoe zwaar ook, anders verlies je alles."

8.3.6 Algemeen beeld uit open bronnen

Er zijn relatief weinig expliciete uitspraken in de media teruggevonden. We kunnen geen uitspraken doen over de representativiteit van deze uitspraken voor de beleving van de gehele groep nabestaanden. Wel geven ze een eerste indicatie van thema's die voor nabestaanden speelden ten tijde van de optekening in de media. Het beeld dat hieruit naar voren komt, is overwegend positief. Gemeenten, familierechercheurs, nationale herdenkingen en informatiebijeenkomsten worden in positieve zin genoemd. De steun vanuit de collectieve beleving van de ramp wordt in de media

[2] Op 9 april 2015 geeft een prominent lid van het LTFO, professor Maat, een lezing bij een studievereniging gezondheidswetenschappen te Maastricht. De lezing gaat over de identificatie van slachtoffers van MH17 en is openbaar toegankelijk. Tijdens de lezing worden foto's getoond van het identificatieproces en de lichamen van slachtoffers. Een journalist van RTL Nieuws die aanwezig is bij de lezing brengt dit op 22 april 2015 naar buiten, waarop professor Maat uit het onderzoeksteam wordt gezet. De Minister van Veiligheid en Justitie noemt de lezing 'buitengewoon ongepast en onsmakelijk'. De LTFO-medeweker biedt in de media zijn excuses aan, maar tekent later ook bezwaar aan. Hij bleek niet op de hoogte te zijn van het openbare karakter en was in besloten kring geautoriseerd tot het tonen van de beelden. Daarom heeft de Minister van Veiligheid en Justitie in september 2015 een gesprek gehad met de medewerker en aangegeven in de toekomst graag weer een beroep op hem te doen.

positief beschreven, terwijl het als vervelend wordt ervaren dat uitspraken gegeneraliseerd worden als “de mening van *de* nabestaanden”. De financiële nasleep en de eerste opvang worden als negatief ervaren.

8.4 EEN BREDE INVENTARISATIE: SURVEY ONDER NABESTAANDEN

In een onderzoek naar complexe rouw, gefinancierd door het Fonds Slachtofferhulp, bestond de mogelijkheid een aantal vragen mee te nemen over het overheidsoptreden rondom de ramp met MH17 (zie Bijlage H). De vragenlijst werd gecoördineerd vanuit de Rijksuniversiteit Groningen (RuG), die nabestaanden heeft benaderd via de Stichting Vliegramp MH17 (N = 130), tijdens een bijeenkomst voor nabestaanden op 9 mei 2015 (N =100), en via Slachtofferhulp Nederland (N = 175; per brief en per telefoon). Nabestaanden die zich aanmeldden, zijn gevraagd andere familieleden en vrienden van de overleden dierbare(-n) te attenderen op het onderzoek. De vragenlijst was zowel elektronisch beschikbaar als op papier. Nabestaanden die de pen- en papierversie ontvingen, kregen deze tweemaal zodat een vragenlijst uitgereikt kon worden aan een andere nabestaande.

In totaal hebben 128 mensen de vragenlijst ingevuld, van wie 80 elektronisch. Daarvan hebben we de mensen die geen familierelatie hadden met een slachtoffer en/of die in het geheel geen contact hebben gehad met de familierechercheurs buiten beschouwing gelaten. Dit heeft een uiteindelijke dataset opgeleverd van 113 respondenten op. Zij zijn nabestaande van circa 153[3] verschillende slachtoffers. De respondentengroep bestaat uit 63 vrouwen (55.8%) en 50 mannen (44.2%). Gemiddeld zijn zij 54 jaar oud (variërend van 20 tot 88 jaar). De relatie tot een slachtoffer varieert van gezinslid (kind, ouder, broer of zus) tot meer indirecte familiebanden (neef/nicht, schoonzoon/-dochter, stiefzoon/-dochter).[4] Respondenten geven aan één (29.2% van de deelnemers), twee (37.2%), of meerdere (3-6; 33.6%) slachtoffers te hebben gekend. Het opleidingsniveau van de deelnemers is relatief hoog: 68.1% heeft een opleiding op HBO- of WO-niveau afgerond.

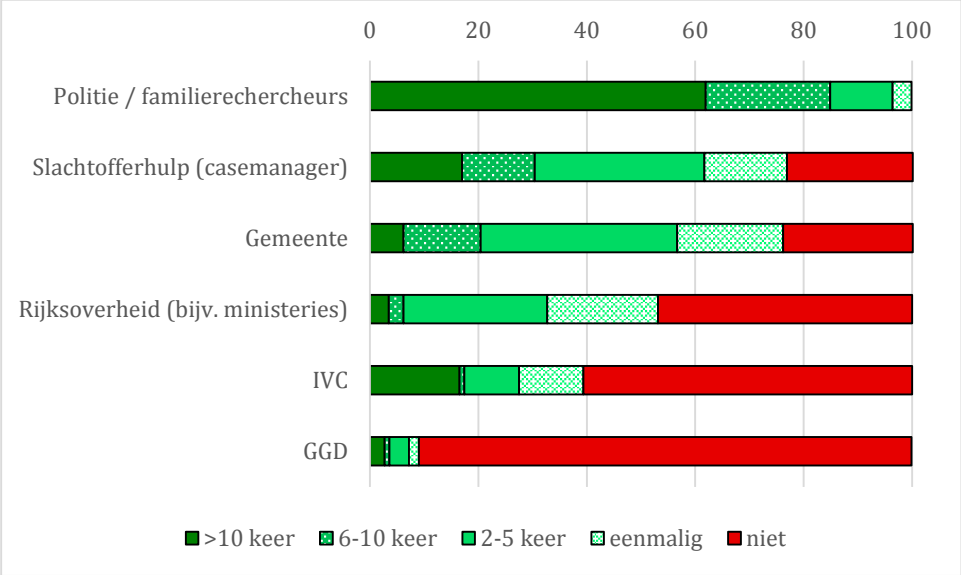
8.4.1. Thema: Contact met de overheid

Het contact met de overheid is in twee typen vragen aan de orde gekomen. Allereerst is gevraagd met welke overheidsinstanties mensen persoonlijk contact hebben gehad. In Figuur 8.1 is te zien hoeveel persoonlijk contact mensen hebben gehad met diverse (semi-)overheidsinstanties. Daarbij is ook gevraagd van welke instanties mensen algemene informatie hebben ontvangen, bijvoorbeeld via een algemene brief, een website of een grote bijeenkomst. Ook al heeft iedereen contact gehad met de familierechercheurs, voor circa 15% was dit slechts een of enkele keren. Circa 75% van de respondenten heeft contact gehad met Slachtofferhulp Nederland. Respondenten geven aan van beide partijen ook regelmatig informatie te hebben ontvangen (respectievelijk 68% en 62%). Opvallend is dat een groot deel van de respondenten (circa 70%) aangeeft weinig tot geen contact te

[3] We kunnen dit aantal niet exact geven. Dit werd gecheckt aan de hand van de geboortedatum van de slachtoffers. Echter, bij circa 15 respondenten lijkt er sprake van een tikfout (bijvoorbeeld datum van rond 1900) of het niet weten of niet willen delen van de geboortedatum van de betrokken slachtoffers.

[4] Dit betekent dat we hier een iets bredere groep hebben betrokken dan de meest directe nabestaanden die we als uitgangspunt hebben genomen voor de interviews.

hebben gehad met anderen via het Informatie- en Verwijscentrum, terwijl circa 35% geen informatie via het IVC heeft ontvangen. Alle directe nabestaanden ontvingen de nieuwsbrieven van het IVC. Dit bevestigt het punt dat de respondentengroep inderdaad beduidend meer mensen omvat die wat verder afstaan van de kern van directe nabestaanden (zie ook noot 4). Tot slot heeft in totaal circa 12% van de respondenten contact (gehad) met de GGD. Ook geeft 8% aan informatie van de GGD te hebben ontvangen. Tot slot geven mensen aan contact te hebben gehad met de Belastingdienst, de huisartsenpost, en de Onderzoeksraad voor Veiligheid.

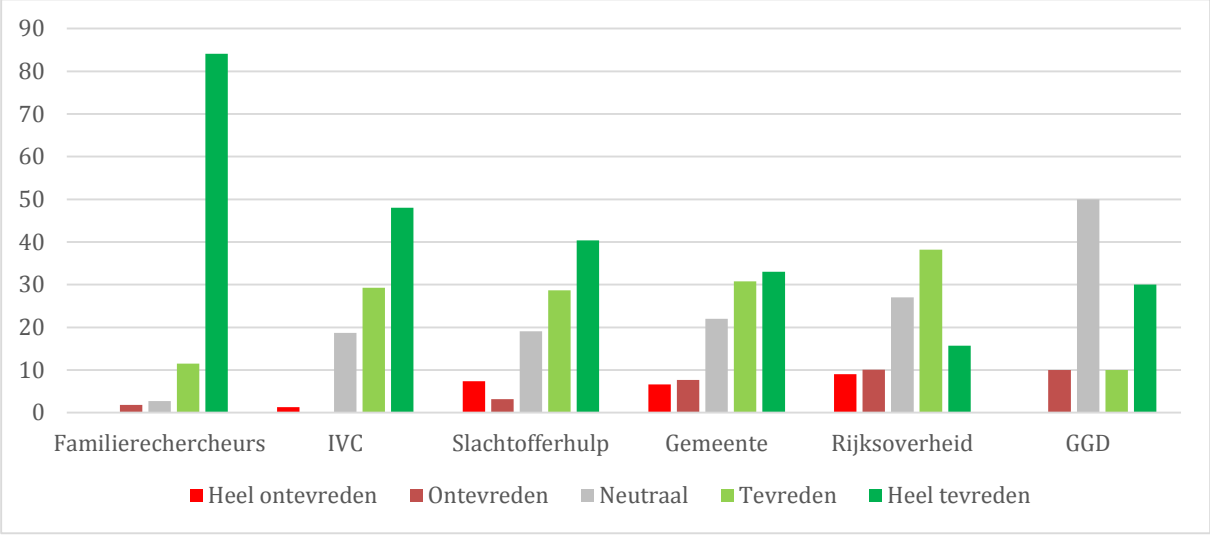


Figuur 8.1: Mate van contact met (semi-)overheidsinstanties (in percentages van het totaal)

8.4.2.Thema: Tevredenheid over overheidsinstanties

De respondenten hebben tevens aangegeven in hoeverre zij tevreden zijn over de verschillende instanties. Zij deden dit op een schaal van heel ontevreden (1) tot heel tevreden (5). Figuur 8.2 toont de verdeling van respondenten over de verschillende antwoordcategorieën, evenals de gemiddelde score voor de gehele groep, waarbij een score lager dan 3 aangemerkt kan worden als meer ontevreden dan tevreden en een score hoger dan 3 als meer tevreden dan ontevreden. In de figuur zijn per instantie enkel mensen meegenomen die contact hebben gehad met de betreffende instanties. Over de politie en met name de familierechercheurs zijn de nabestaanden zeer tevreden met een gemiddelde score van 4.8. In totaal 84% van de nabestaanden geeft de familierechercheurs een maximale score van 5. Ook over het Informatie- en Verwijscentrum zijn nabestaanden tevreden tot zeer tevreden; de site scoort gemiddeld een 4.3 en 78% geeft aan tevreden of heel tevreden te zijn. Over Slachtofferhulp Nederland (3.9), de gemeente (3.8) en de Rijksoverheid (3.4) zijn de nabestaanden verdeeld, maar gemiddeld meer tevreden dan ontevreden; de grootste groep is tevreden tot zeer tevreden. De GGD is beoordeeld met een gemiddelde van 3.6. Daarbij moet er rekening mee worden gehouden dat dit gebaseerd is op een zeer kleine respondentengroep.

De mate van contact hangt in veel gevallen matig tot sterk positief samen met de tevredenheid over de betreffende instantie. Dus, hoe meer contact mensen hebben met de instanties, hoe positiever ze zijn (of: hoe positiever, hoe meer contact). Dit geldt het sterkst voor Slachtofferhulp Nederland en het minste voor familierechercheurs. De enige uitzondering hierop is de Rijksoverheid, waar het oordeel en de mate van contact niet met elkaar samenhangen.[5] Hier spelen waarschijnlijk andere factoren die de mate van contact (en tevredenheid) beïnvloeden.



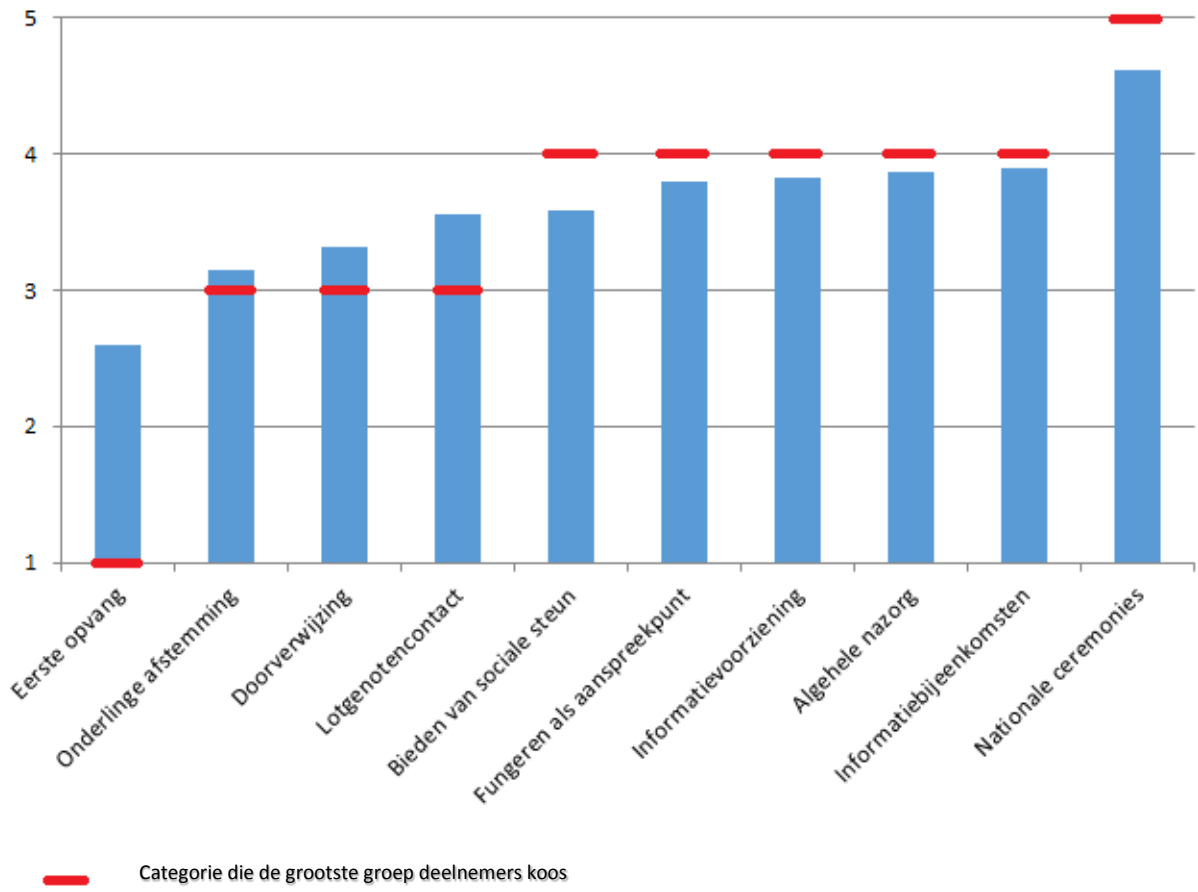
Figuur 2.2: Tevredenheid per instantie in percentages

8.4.3.Thema: Tevredenheid over overheidsactiviteiten

Naast het beoordelen van instanties is nabestaanden gevraagd aan te geven hoe tevreden zij zijn over verschillende activiteiten die georganiseerd werden. Dit is eveneens aangegeven op een 5-punts schaal. Zie voor een overzicht Figuur 8.3, waarin we per activiteit steeds de gemiddelde score hebben weergegeven en de antwoordcategorie die door de meeste mensen is aangekruist. Het eerste dat daarbij opvalt, is de hoge waardering voor de nationale ceremonies. Deze worden gemiddeld beoordeeld met een 4.6, niemand waardeerde de ceremonies onder de 3 en 71 % gaf de maximale score. Alle andere categorieën hebben een spreiding van antwoorden die lopen van 1 tot 5. Daarbij wordt alleen de eerste opvang als onvoldoende beoordeeld, met een gemiddelde score van 2.6 en met 51% van de nabestaanden die hiervoor een 1 of een 2 geeft. Over de onderlinge afstemming (Gemiddelde = 3.2, 39% geeft een 3) en doorverwijzing van instanties (Gemiddelde = 3.3, 36% geeft een 3) zijn deelnemers noch uitgesproken tevreden, noch ontevreden. Het bieden van sociale steun (Gemiddelde = 3.6, 39% geeft een 4) en faciliteren van lotgenotencontact (Gemiddelde = 3.6, 43% geeft een 3) lijkt iets positiever te zijn ervaren. De informatievoorziening vanuit de

[5] De correlaties variëren van -.04 (Rijksoverheid), .26 (familierechercheurs), .40 (GGD) , .48 (gemeente), .47 (IVC) en .50 (SHN). De correlatie voor de GGD hebben we buiten beschouwing gelaten vanwege de lage *N*.

overheid (Gemiddelde = 3.8, 66% geeft een 4 of 5) en het fungeren als aanspreekpunt (Gemiddelde = 3.8, 64% geeft een 4 of 5) worden eveneens meer positief dan negatief gewaardeerd.



Figuur 8.3: Gemiddelde tevredenheid per overheidsactiviteit (1 = zeer ontevreden, 2 = ontevreden, 3 = neutraal, 4 = tevreden, 5 = zeer tevreden)

8.4.4. Algemeen beeld uit de survey

Het beeld dat uit deze tweede inventarisatie naar voren komt, bevestigt het beeld vanuit de mediascan. Nabestaanden zijn overwegend positief. Opvallend is dat alleen de eerste opvang gemiddeld genomen als onvoldoende uit de bus komt. Op basis van de spreiding wordt wel duidelijk dat nabestaanden zeer wisselende ervaringen hebben met betrekking tot sommige partijen en onderdelen. Dit betreft vooral de rol van de gemeente, Slachtofferhulp Nederland en de nationale overheid, alsmede de onderdelen die te maken hebben met de afstemming tussen verschillende partijen. Dit laatste onderdeel levert gemiddeld genomen ook een relatief lage tevredenheidsscore op.

Het beeld dat naar voren komt, is ook grotendeels in lijn met een survey die in december 2014 door het NPO-televisieprogramma EenVandaag in samenwerking met Stichting Vliegramp MH17 is uitgezet onder nabestaanden. Hiervoor zijn 81 nabestaanden benaderd, van wie 60 hebben deelgenomen. Zij gaven onder andere hun mening over de overheid. Uit het onderzoek bleek dat 80% van de nabestaanden tevreden was met het overheidsoptreden. Positief was men over de rol van prominente politici, waaronder de Minister-President en de Minister van Buitenlandse Zaken. Verder kwam naar voren dat nabestaanden vonden dat het proces van identificatie goed en zorgvuldig werd uitgevoerd. Ook het werk van familierechercheurs werd hier vooral genoemd. Minder tevreden was men over de financiële afhandeling. Zo vonden nabestaanden bijvoorbeeld de regeling over de uitkering van een voorschot op schadevergoeding bureaucratisch en lang duren. Berichten uit de media dat de steun voor het kabinet door nabestaanden in de loop der tijd verminderde, wordt door het onderzoek niet ondersteund.

BEVINDINGEN OVER DEELVRAAG 2a: NAZORG AAN NABESTAANDEN – ENQUÊTE

Antwoord op deelvraag 2a:
Hoe is de nazorg verlopen die is geboden aan nabestaanden? Resultaten van de enquête.

Uit de enquête onder nabestaanden komt naar voren dat nabestaanden bij de waardering van de communicatie met en de(na-)zorg door de overheid over het algemeen:

1. Tevreden zijn over de informatievoorziening en de geboden nazorg.
2. Tevreden zijn over het fungeren van de overheid als aanspreekpunt, evenals over de rol van de gemeente, Slachtofferhulp Nederland en het Informatie- en Verwijscentrum.
3. Ontevreden zijn over de eerste opvang.
4. Niet ontevreden maar ook niet tevreden zijn over de onderlinge afstemming en doorverwijzing door instanties en het lotgenotencontact dat werd aangeboden door Slachtofferhulp Nederland.
5. Heel tevreden zijn over de nationale ceremonies en de inzet en werkwijze van de familierechercheurs. Familierechercheurs hebben voor veel nabestaanden gefungeerd als steun en toeverlaat.

Uitgezonderd de eerste opvang (vrijwel iedereen ontevreden) en het optreden van familierechercheurs en de nationale ceremonies (iedereen tevreden), is er sprake van (soms grote) verschillen in waardering door nabestaanden.

8.5 VERDIEPING DOOR MIDDEL VAN INTERVIEWS

8.5.1. Interviews met familierechercheurs

De rol en selectie van familierechercheurs

De inzet van familierechercheurs bestaat in Nederland nog geen tien jaar. In navolging van veel Angelsaksische landen waar de inzet van ”family liaison officers” al langer gangbaar is, is de opleiding en aanstelling van familierechercheurs in Nederland in een stroomversnelling geraakt na ervaringen rondom de Schiedammer Parkmoord en als onderdeel van het Programma Versterking Opsporing &

Vervolging (PVOV).[6] Familierechercheurs worden normaliter ingezet bij kapitale delicten, zoals moordzaken, en hebben als belangrijkste taak het onderhouden van het contact tussen de politie en de slachtoffers en/of nabestaanden, zonder zelf actief te zijn in het opsporingsproces (Bollen e.a., 2015). Familierechercheurs doen hun werk als een nevenfunctie, naast een andere politietaak. In het geval van MH17, en zeker in de beginperiode, zijn ze echter vaak fulltime als familierechercheur aan de slag geweest.

De familierechercheur heeft onder andere als taak informatie die relevant is voor het politieonderzoek te vergaren en de familie op een zorgzame en betrokken wijze te informeren en ondersteunen (Bollen e.a., 2015). Ook bij MH17 hebben de familierechercheurs een belangrijke ondersteunende rol gehad; zowel met betrekking tot het identificatieproces, als in termen van nazorg. Ze waren bovendien vraagbaak en boden sociaal-emotionele steun. Daarnaast fungeren zij als ”linking pin” naar andere (semi-)overheidsdiensten. Dit resulteerde in frequent contact met de door hen begeleidde nabestaanden; vaak wekelijks, zeker in de eerste weken en maanden. De duur en frequentie van het contact was niet alleen afhankelijk van de behoefte van de nabestaanden maar vooral ook van de (snelheid van) afwikkeling, bijvoorbeeld met betrekking tot het identificatieproces en de repatriëring.

Er zijn na de vliegramp 106 familierechercheurs ingezet, afkomstig uit het hele land. Ze hebben in tweetallen geopereerd. Deze 53 teams van familierechercheurs hebben vaak meerdere (groepen van) nabestaanden begeleid. De koppels die zijn ingezet bij de begeleiding van de nabestaanden zijn door de coördinator familierechercheurs een willekeurig volgnummer toegekend. Om een aselecte steekproef te verkrijgen, zijn random 10 koppelnummers geselecteerd en daarvan ook steeds random een van de twee koppelleden.

Om enige vergelijking met de Tripoli-ramp te kunnen maken, hebben we vooraf bepaald dat minstens twee te interviewen familierechercheurs ook Tripoli-ervaring zouden moeten hebben. In de steekproef bleek er slechts één aanwezig. Daarop hebben we een random geselecteerd koppel gewisseld voor het laagst genummerde koppellid met Tripoli-ervaring. De geselecteerde personen zijn vervolgens via de coördinator familierechercheurs benaderd om deel te nemen aan een interview. Alle geselecteerde personen hebben hun medewerking toegezegd. Er is gesproken met zes vrouwen en vier mannen. Zij begeleidden nabestaanden van één tot zes slachtoffers (Gemiddelde = 3.2). De interviews vonden medio juli 2015 plaats op een politiebureau nabij Hilversum. Naast deze tien interviews heeft er achteraf nog een interview met de coördinator familierechercheurs en zijn assistent plaatsgehad. Dit interview is vooral gebruikt om feiten en perspectieven te checken en te verduidelijken.

Opzet van de interviews met familierechercheurs

Voorafgaand aan het onderzoek is de deelnemende rechercheurs verteld dat het doel van het onderzoek is inzicht krijgen in hoe (1) de nazorg is verlopen richting nabestaanden en (2) hoe de communicatie is verlopen naar en met nabestaanden. Verder gaven we de thema’s die aan de orde

[6] Zie voor een uitgebreide bespreking van de uitgangspunten en inzet in Nederland: Driesen, Y (2013). Naar een programmaversterking van de opsporing in België?, Cahiers Politiestudies, 28, p. 21-50.

zouden komen: de eerste opvang, de informatievoorziening, sociale steun, de samenwerking met andere instanties, de (besloten) site/IVC, en verschillende nationale initiatieven.

De geïnterviewde familierechercheurs is gevraagd om hun logboek bij de hand te hebben. Ook gaven we aan dat we de interviews graag wilden opnemen als audio file. Verder vertelden we dat de interviews vertrouwelijk zouden worden behandeld, zonder specifieke verwijzingen naar personen. Alle interviews werden gedaan door de hoofdonderzoeker van deelonderzoek 2 (professor Ellen Giebels). De opgenomen gesprekken werden daarna door een tweede onderzoeker afzonderlijk beluisterd en geanalyseerd.

Gevolgde procedure

Bij aanvang van de interviews ontving de geïnterviewde een sheet met informatie over het onderzoek en werden bovengenoemde punten mondeling herhaald. Ook werd aangegeven dat we het interview graag wilden opnemen vanwege twee redenen: enerzijds omdat de interviewer dan de volle aandacht op het interview kon richten en niet hoefde mee te schrijven, anderzijds omdat dit de mogelijkheid bood om het interview door een tweede onderzoeker te laten beluisteren, wat belangrijk is voor de betrouwbaarheid (en dus ook de validiteit) van de bevindingen. Daarna volgde de mogelijkheid tot het stellen van vragen, waarna de geïnterviewde het *geïnformeerde toestemmings*formulier (zie Bijlage I) ondertekende en een tweede exemplaar meekreeg voor het eigen archief. Daar stonden tevens de contactgegevens van de onderzoeker in.

De semigestructureerde interviews met familierechercheurs duurden tussen de 75 en 120 minuten. Na een toelichting op het onderzoek en ondertekening van het *geïnformeerde toestemmings*formulier bracht de interviewer achtereenvolgens de achtergrond/kenmerken van de geïnterviewde in kaart (leeftijd, waar werkzaam, hoe lang en welke ervaring als familierechercheur), evenals de families waar hij of zij bij betrokken was. Vervolgens startten we het inhoudelijke deel met het teruggaan naar 17 juli 2014: hoe begon het? En: wanneer en hoe verliep het eerste contact met de nabestaanden? Vervolgens werd in open vorm gevraagd naar de indruk van de beleving van de nabestaanden van het overheidsoptreden in brede zin. Als bepaalde thema's uit het interviewformat (zie Bijlage J) niet spontaan werden genoemd dan werd daar op doorgevraagd. Ook werden verschillende cijferoordelen gevraagd en gebruikt om door te vragen op ervaringen (waarom niet hoger?, niet lager?, waarom net voldoende?). Vaak leverde dit een betere onderbouwing en meer concrete voorbeelden op.

Op het eind van het interview was er ruimte voor vragen en werd aangegeven dat ze de onderzoekers altijd nog konden benaderen als hen later nog iets belangrijks te binnen zou schieten. Dit is in drie gevallen gebeurd.

8.5.2. Aanvullende interviews met casemanagers Slachtofferhulp Nederland

Op dezelfde manier als voor de familierechercheurs zijn er zijn drie interviews gedaan met casemanagers van Slachtofferhulp Nederland; drie vrouwen uit verschillende regio's van het land. Deze casemanagers zijn aangedragen door Slachtofferhulp Nederland. Ze waren betrokken bij 14 families van slachtoffers. Elk van deze interviews duurde 1 uur en 15 minuten.

8.6 INTERVIEWS MET NABESTAANDEN

8.6.1 De selectie van nabestaanden

Er zijn drie manieren waarop mogelijk te interviewen nabestaanden in beeld kunnen komen: via de familierechercheurs, via de open bronnen, en via de casemanagers van Slachtofferhulp Nederland. Zo kwamen meer dan 50 directe nabestaanden van circa 80 MH17-slachtoffers in beeld. Van deze totale groep nabestaanden is een selectie gemaakt om een zo gevarieerd en breed mogelijke representatie te verkrijgen en te onderzoeken in hoeverre relevante verschillen tussen de nabestaanden in die beleving een rol spelen. Deze nabestaanden werden allereerst gegroepeerd op basis van onderstaande dimensies die we vooraf in kaart hadden gebracht:

1. Aantal slachtoffers uit een familie (1 versus meerdere);
2. Leeftijd van nabestaande en verhouding tot slachtoffer(-s);
3. Mate van zelfredzaamheid en omvang sociaal netwerk;
4. Intensiteit van de begeleiding door familierechercheurs.

Uit de interviews met de familierechercheurs kwamen de volgende aanvullende dimensies naar voren:

5. Moment van identificatie slachtoffers (relatief vroeg versus relatief laat);
6. Media en lotgenoten opzoekend versus mijdend.

Op basis van de profielen in termen van bovenstaande dimensies hebben we tien (groepen van) nabestaanden geselecteerd voor een interview. Redenen waarom nabestaanden niet werden geselecteerd, waren bijvoorbeeld: minderjarige nabestaanden, nabestaanden woonden in het buitenland, nabestaanden zijn erg hulpbehoevend. Wanneer de profielen erg overeenkwamen op bovenstaande punten, werd random steeds 1 van de overlappende ”cases” gekozen. De uiteindelijk geselecteerde groep is verder gevarieerd qua leeftijd (20-70 jaar) en het gaat om zowel mannen als vrouwen.

De selectie is voorgelegd aan de projectleider, de opdrachtgever, (een deel van) de begeleidingscommissie en aan de coördinator familierechercheurs om te checken of er wellicht bijzondere omstandigheden zijn waarom deze persoon wel of niet meegenomen zou moeten worden. Dat bleek niet het geval.

8.6.2 De procedure rondom de interviews met nabestaanden

De voor een interview geselecteerde nabestaanden zijn benaderd via de coördinator familierechercheurs. Ze ontvingen een korte omschrijving van het doel van het onderzoek en de verwachte duur en opzet van het interview. Als er binnen twee weken na de oproep niet was gereageerd, werd een herinnering gestuurd. Bij bereidheid tot medewerking werd er een afspraak gemaakt. De geïnterviewden konden daarbij aangeven waar zij het interview graag wilden laten plaatsvinden (thuis of elders). Bij aanvang van het interview volgde hetzelfde format als bij de interviews met de familierechercheurs en de casemanagers, bestaande uit de *geïnformeerde*

*toestemmings*procedure en het semigestructureerde interview, waarbij de gesprekken weer op audio file werden opgenomen. Naast het aan bod laten komen van de verschillende betrokken overheidspartijen en activiteiten, hadden we in de interviews met nabestaanden extra aandacht voor twee aspecten. Dit betrof ten eerste het contact met familierechercheurs en ten tweede het collectieve karakter. We zijn daarom specifiek ingegaan op de verhouding tussen nationale rouwuitingen of collectieve initiatieven (het eerder genoemde lotgenotencontact) en de individuele beleving en behoeften.

8.6.3 De uiteindelijke respondentengroep

In totaal zeven van de tien benaderde nabestaanden(-groepen) hebben aangegeven mee te willen werken aan een interview (responspercentage van 70%). Drie nabestaanden gaven aan niet te willen meewerken omdat zij op het moment andere prioriteiten hadden. Er bleek geen systematische uitval in relatie tot de vooraf geïdentificeerde relevante dimensies. Ook hebben twee nabestaanden zichzelf bij de onderzoekers gemeld naar aanleiding van een aankondiging van het onderzoek op de besloten site van Slachtofferhulp Nederland (Informatie- en Verwijscentrum). Deze personen maakten kenbaar dat ze specifieke ervaringen hadden met het overheidsoptreden en dat ze die graag met de onderzoekers zouden willen delen. Aangezien we het belangrijk vinden om een zo volledig mogelijk beeld te verkrijgen en nabestaanden zoveel mogelijk de ruimte te geven om hun verhaal te doen, hebben we deze personen ook uitgenodigd voor een interview. Tot slot heeft zich nog een tweetal nabestaanden(-groepen) aangemeld via een casemanager van Slachtofferhulp Nederland. Ook deze personen hebben we gesproken.

In totaal hebben 17 nabestaanden aan een interview meegewerkt; zeven vrouwen en tien mannen. Zes keer was het interview met twee personen; de andere interviews waren steeds met één persoon. De interviews vonden in acht gevallen plaats bij de mensen thuis, eenmaal op de werkplek, eenmaal op een vergaderlocatie en eenmaal via Skype. De gesprekken duurden gemiddeld 1 uur en 50 minuten en varieerden van 1,5 tot 2,5 uur.

8.6.4 De procedure voor analyse van de interviews

Na afloop van ieder interview werden de belangrijkste bevindingen door de interviewer genoteerd. De bevindingen werden gegroepeerd in clusters, dus bijvoorbeeld in thema's, tijdperiodes, of kritieke momenten. Veelal werden daarvoor nog delen van de interviews nageluisterd. Een tweede onderzoeker heeft vervolgens ook alle interviews beluisterd en onafhankelijk van de interviewer de bevindingen uitgewerkt en in clusters gegroepeerd. Hierna zijn deze twee beelden naast elkaar gelegd, zodat kan worden vastgesteld in hoeverre deze overeenkomen en via discussie een geïntegreerd beeld kan ontstaan.

De procedure met een tweede beoordelaar kent ten minste drie voordelen:

1. Omdat er geen interactie is met de primaire interviewer voordat een oordeel wordt gevormd, is het mogelijk om een tweede—puur onafhankelijk—oordeel te krijgen. Dit is belangrijk voor het vaststellen van de betrouwbaarheid (en validiteit) van de observaties.

2. De tweede beoordelaar is niet fysiek aanwezig bij de interviews en kan zich daardoor meer op de inhoud focussen, los van bijvoorbeeld de specifieke interviewsetting, persoonskenmerken van de geïnterviewde, et cetera.
3. De tweede beoordelaar kan de gesprekken in willekeurige volgorde beluisteren en daarmee kunnen we eventuele volgorde-effecten beperken (bijvoorbeeld: “primacy” of “recency” effecten).

Vanwege het na elkaar beschikbaar komen van de interviews, zijn eerst de interviews met de familierechercheurs geanalyseerd en daarna de interviews met nabestaanden en casemanagers van Slachtofferhulp Nederland. Dit bood ook de mogelijkheid om opvallende of onduidelijke bevindingen uit eerdere dataverzameling te verifiëren bij volgende interviews; dit werd altijd pas op het eind van het interview gedaan. Bij de bespreking van de resultaten zullen we het beeld schetsen dat uit deze gesprekken tezamen naar voren komt en tegelijkertijd aandacht besteden aan de mogelijk verschillende invalshoeken en accenten die door de verschillende partijen gelegd zijn.

8.7 DE UITKOMSTEN VAN DE INTERVIEWS

Hieronder bespreken we met betrekking tot verschillende thema's het beeld dat uit de interviews naar voren is gekomen. We nemen daarbij de interviews met nabestaanden als leidraad. De interviews met familierechercheurs en casemanagers van Slachtofferhulp Nederland bevestigen het beeld dat uit deze interviews naar voren komt. In het geval dat het relevant is aanvullend informatie uit deze interviews weer te geven, doen we dat expliciet.

8.7.1 Activiteiten in de tijdlijn

Thema 1: De eerste respons en opvang

De meeste nabestaanden geven aan in de eerste 24-48 uur na de ramp vooral telefonisch contact te hebben gezocht met verschillende partijen om zich te melden als nabestaande en om meer informatie te krijgen. Alle geïnterviewde nabestaanden geven aan dat zij deze eerste opvang als weinig professioneel en als zeer vervelend hebben ervaren. Hierbij worden drie knelpunten genoemd:

1. *Geen contact kunnen maken*. In de eerste uren ontbreekt duidelijkheid over waar nabestaanden zich kunnen melden om hun gegevens achter te laten en waar en bij wie ze terechtkunnen voor informatie. In hun onzekerheid en wanhoop proberen zij veelvuldig contact te maken met allerlei partijen, waaronder de politie, Schiphol en Malaysia Airlines. Als ze hier al iemand kunnen bereiken, dan horen ze vaak dat men (nog) niets weet. Dit hebben nabestaanden als zeer frustrerend ervaren. Een nabestaande zegt: ”Je probeert aan alle kanten zekerheid te krijgen, maar in die eerste uren is dat niet te doen.” Wat dit gevoel versterkte, waren de standaard keuzeprogramma's (toets 1 voor..) met soms zelfs (vrolijke) muziekjes: ”Ik heb gebeld met het algemene nummer van de politie, die wisten van niks en verwezen niet door. Bij Schiphol kreeg ik een bandje. Telefoonnummer van verkeersleiding opgezocht: hadden geen informatie. Malaysia Airlines hadden ook een bandje.” Een

ander: ”Wat ik niet begrijp, is dat er geen crisisnummer is van de overheid, dat er dan nog nagedacht moet worden over nummers.”

2. *Gebrekkige coördinatie*. Enkele uren na de ramp komt er weliswaar een noodnummer beschikbaar bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken, maar dat noodnummer is slecht bereikbaar dus nabestaanden blijven ook naar andere instanties bellen. ”Vrijdag/zaterdag/zondag nam niemand contact met me op. Dus wij hebben alles en iedereen gebeld, maar hoorden alleen dat er een bijeenkomst zou komen en iets over familierechercheurs. Verder was het: volg het nieuws maar.” Vaak worden keer op keer gedetailleerde gegevens gevraagd en genoteerd. Dit gebeurt op meerdere plaatsen, waardoor nabestaanden veelvuldig dezelfde informatie moeten delen. In die contacten blijkt vaak dat de gegevens ook niet goed worden genoteerd, of dat nabestaanden gegevens veelvuldig moeten herhalen of controleren. Soms zijn de gesprekken in (gebrekkig) Engels, wat leidt tot communicatieproblemen. Verschillende keren wordt er beloofd om terug te bellen. Veelal gebeurt dat niet, en als men wel terugbelt, vinden nabestaanden het vaak lastig om in te schatten van welke partijen ze informatie kunnen aannemen en hoe betrouwbaar die informatie is.

3. *Bejegening.* Vrijwel alle nabestaanden geven aan dat ze best begrip hadden voor het feit dat de overheid even tijd nodig had om zich te organiseren en dat het niet mogelijk was om al direct informatie te verstrekken. Ze zijn echter vooral zeer negatief over de wijze waarop ze te woord werden gestaan. Algemeen is de indruk dat de mensen die de telefoon opnamen niet voldoende toegerust waren voor deze moeilijke taak. Verschillende respondenten geven aan gesproken te hebben met iemand die zelf nogal onder de indruk was van het gebeuren, de situatie niet leek aan te kunnen, weinig begrip toonde of zelfs openlijk suggereerde dat de beller wel eens geen nabestaande maar iemand van de media zou kunnen zijn. Een nabestaande: “Als ik dat had geweten, had ik nooit gebeld.” Een andere nabestaande: ”Op het moment dat er iets gebeurt van omvang mogen de mensen die aan de telefoon zitten duidelijk zeggen dat ze het ook even niet weten. Die kwetsbaarheid mogen ze tonen. Ingaan op emotie werkt niet. Ik was niet een redelijke gesprekspartner op dat moment, dus het is ook ingewikkeld werk, maar het type mensen moet daarop getraind worden.” Een andere nabestaande: ”Via het informatienummer kregen we namelijk alleen een callcentermedewerker die een riedeltje hield en onze gegevens vroeg. Ze sloot daarna af met ‘dat was het, als we meer weten wordt u teruggebeld’. ‘s Avonds heb ik weer gebeld en zeiden ze wederom ‘Nee, we mogen niks zeggen’ en ze wilde opnieuw dezelfde vragenlijst doornemen, ook al gaf ik aan die al te hebben beantwoord.”

Voor de mensen die wel naar Schiphol zijn gereisd, is er een opvang in de “Dakota Bar”, waar onder andere vertegenwoordigers van Malaysia Airlines en Schiphol aanwezig zijn. De meeste nabestaanden die daar zijn geweest, geven aan dat de opvang daar goed was: ”Op Schiphol zijn we de volgende dag heel goed opgevangen. We voelden ons vertrouwd, ook al waren het vreemden. De introductie deed Malaysia Airlines wel heel correct en keurig. Er werd gevraagd om de gegevens van één aanspreekpunt van de familie. En alles van het hotel [consumpties] werd betaald, we werden heel goed behandeld.” Wel werd men gevraagd om uitgebreide lijsten in te vullen over henzelf en de slachtoffers. Verschillende nabestaanden geven aan dat hen nooit is verteld wat er met die informatie is gedaan en waar dat nu is opgeslagen of gebleven.

Een aanvullend punt dat veelvuldig wordt genoemd in relatie tot de eerste respons en opvang betreft het belang van een bevestiging dat hun dierbare aan boord was of waren en daarmee—impliciet—dat zij waren overleden. Een eerste bevestiging komt als de passagierslijst openbaar wordt gemaakt. Sommige mensen wisten zeker dat hun familie aan boord was en zagen dit als de formele bevestiging, maar anderen twijfelden (heeft mijn dierbare wellicht omgeboekt of de vlucht gemist). Alleen de nabestaanden die hun gegevens bij Malaysia Airlines hadden achtergelaten, werden door Malaysia Airlines persoonlijk gebeld met ”de officiële mededeling”. Andere nabestaanden kregen voor hun gevoel die officiële bevestiging toen de familierechercheurs aan de deur stonden. Echter, ongeveer 1/3 van de geïnterviewde nabestaanden geeft aan niet de ervaring te hebben gehad dat zij in deze eerste periode een formele bevestiging hebben ontvangen dat hun dierbare aan boord zat. De familierechercheurs namen weliswaar contact op, maar omdat die contacten eigenlijk primair waren gericht op het verzamelen van persoonsinformatie ten behoeve van identificatie werd daarmee ook onzekerheid geïntroduceerd over het lot van de dierbaren. Zij vinden dat de Nederlandse overheid ook formeel en naar hen persoonlijk iets van zich had moeten laten horen: ”De eerste dagen, wat ons heel erg heeft bezig gehouden, dat was de communicatie met de overheid. Want je wil toch nog bevestiging. Alleen uit het feit dat er familierechercheurs kwamen, konden we afleiden dat het zo was.”

Thema 2: De informatiebijeenkomsten

Er zijn meerdere informatiebijeenkomsten georganiseerd waarbij doorgaans representanten van het kabinet, de Onderzoeksraad voor Veiligheid, LTFO, familierechercheurs en Slachtofferhulp Nederland aanwezig waren. Er waren meestal meerdere presentaties en daarnaast was er gelegenheid om elkaar meer informeel te spreken. Alle geïnterviewden bevestigen het nut van de informatiebijeenkomsten. Daarbij is de eerste bijeenkomst als beduidend minder positief ervaren dan de overige bijeenkomsten. Alle geïnterviewde nabestaanden maken hier melding van. Deze bijeenkomst vond plaats op maandag 21 juli te Nieuwegein. Er waren op dat moment nog veel onduidelijkheden en de nabestaanden zaten vol emotie. Daardoor ’sloeg de sfeer halverwege om’. Er waren microfoons in de zaal opgesteld en veel nabestaanden namen uitgebreid de gelegenheid om hun onbegrip en woede over een aantal zaken te uiten (waarom sturen we het leger niet?). Dit mondde uit in emotionele situaties, waarvan de geïnterviewde nabestaanden aangeven er maar moeilijk mee om te kunnen gaan. Zij waren vooral bezig met hun eigen verdriet en vonden het lastig om zo sterk geconfronteerd te worden met het leed van anderen. Ze vonden het gedrag soms ook erg ongepast. Ongeveer de helft van de geïnterviewden geeft aan het zo vervelend te hebben gevonden dat ze daardoor uit de bijeenkomst zijn weggelopen. Dit is tevens de reden voor deze mensen om niet meer naar (alle) vervolgbijeenkomsten te gaan. Tegelijkertijd zijn er ook mensen die aangeven te twijfelen aan het nut, maar toch maar te gaan omdat ze anders bang waren ’iets te missen”. Voor deze mensen was het belangrijk om te weten dat deze informatie ook via andere kanalen—zoals de familierechercheurs— bij hen terecht zou komen.

In de volgende bijeenkomsten stonden geen microfoons in de zaal en er was ook geen herhaling van de emotionele taferelen. Natuurlijk waren toen de emoties ook al meer gezakt. Over het algemeen wordt de informatie en de opstelling van de verschillende partijen als prettig ervaren. Vooral de menselijke en begripvolle houding van de Minister-President is door vrijwel elke geïnterviewde nabestaande genoemd. Verder geeft ongeveer de helft van de nabestaanden aan dat het fijn was om

via deze bijeenkomsten ook met lotgenoten in contact te kunnen komen. Anderen waren nog niet klaar voor de confrontatie met emoties van lotgenoten.

Naast lotgenoten toonden de andere aanwezigen aan nabestaanden hoeveel mensen betrokken waren bij hun verdriet. In de ervaren leegte die volgde na de uitvaart van hun dierbare(-n) waren de bijeenkomsten fijne momenten om naartoe te leven. Deze nabestaanden realiseerden zich op de informatiebijeenkomsten dat nog niet iedereen geïdentificeerd was en ze waren daardoor extra dankbaar wanneer er bij hen wel sprake was van snelle identificatie.

Thema 3: De aankomsten in Eindhoven en de nationale herdenkingen

De aankomsten van de stoffelijke resten op vliegbasis Eindhoven en de nationale herdenkingen zoals de dag van nationale rouw zijn door de nabestaanden unaniem zeer positief beoordeeld. Ze waarderen de inspanningen die zijn verricht om de ceremonies vlekkeloos te laten verlopen en termen als waardig, respectvol en indrukwekkend zijn door alle geïnterviewden genoemd. Daarnaast noemt 2/3 van de nabestaanden dat er werkelijk aan alles was gedacht, zoals afscherming van de media, begeleiding voor sprekers vanuit de nabestaanden, de catering, de aankleding en in het algemeen zeer veel oog voor detail (flesjes water bij de bus, maar bijvoorbeeld ook zonnebrandcrème). Na de eerste aankomst van stoffelijke resten op vliegbasis Eindhoven hadden nabestaanden de gelegenheid om de vliegtuigen te bekijken en met de bemanning te spreken. Dat werd zeer op prijs gesteld. Een reden die veel wordt genoemd werd om naar alle ontvangsten te gaan, is dat er elke keer toch weer de mogelijkheid was dat stoffelijke resten van de eigen dierbaren erbij zouden zijn.

De eerste ontvangst in Eindhoven en de daaropvolgende ceremonies lijken zeer belangrijk te zijn geweest voor het beeld dat nabestaanden hadden van de nazorg door de overheid. Deze grote zorgvuldigheid lijkt daarom, na de minder positieve start, een keerpunt te betekenen in het vertrouwen van de nabestaanden in de overheid. Zoals een nabestaande zegt: ”De eerste aankomst in Eindhoven: dat is zo uniek en bijzonder geweest. Daar voelden wij voor het eerst een warme deken. Wat die mensen in een dag voor elkaar hebben gekregen dat is uniek en heeft iedereen in Nederland beziggehouden.” Voor nabestaanden voelt het dan ook goed dat ze hier bij zijn geweest. Het wordt bovendien gewaardeerd dat de aandacht voor de slachtoffers bleef en dat ook latere vluchten op dezelfde wijze ontvangen werden als de eerste keer. De mogelijkheid om familieleden en vrienden mee te nemen naar deze bijeenkomsten en de informatiebijeenkomsten wordt vaak genoemd als prettig. Ongeveer 1/3 van de geïnterviewde nabestaanden geeft aan dat dit soms wel heel ruimhartig werd ingevuld en dat het soms voelde alsof het voor sommige families een ”uitje” was. Een nabestaande: ”Uitnodigingen kwamen via het Informatie- en Verwijscentrum, maar het was onduidelijk wie daarbij welkom waren. Sommigen namen hele buurtverenigingen mee naar die bijeenkomsten.” Ook was niet altijd even goed geanticipeerd op bijvoorbeeld gebroken families die dan toch naast elkaar werden gezet. Dit beeld wordt bevestigd in de interviews met casemanagers van Slachtofferhulp Nederland. Vanaf 1 maart 2015 konden nabestaanden enkele wrakstukken van het vliegtuig bekijken op vliegbasis Gilze-Rijen. Deze mogelijkheid is door veel nabestaanden als zeer waardevol ervaren. De mensen die gebruik hebben gemaakt van de uitnodiging vinden dat de rondleiding met veel respect was georganiseerd. De confrontatie, bijvoorbeeld met de geur van brand en kerosine, vonden ze wel emotioneel en confronterend. De familierechercheurs hebben in

de hangar gekeken voordat de nabestaanden er naartoe gingen. Dat zorgde ervoor dat de familierechercheurs nabestaanden konden inlichten over en voorbereiden op wat er te zien en eventueel te ruiken zou zijn. Enkele nabestaanden vinden dat het vooral veel vragen opriep die niet beantwoord konden worden: ”Heel mooi dat het kon. Maar het riep ook veel vragen op: hoe kan zo’n sterk vliegtuig zo in stukjes uiteen vallen? Wat is er gebeurd? Hoe zijn de laatste minuten geweest? Met die vragen kon ik niet zoveel, want de mensen aan wie ik het vroeg konden daar ook niet op antwoorden.....”

Thema 4: De catalogi met bezittingen van de slachtoffers

Een afzonderlijk onderdeel van het Informatie- en Verwijscentrum is per 28 februari 2015 ingericht als catalogus waarop foto’s zijn geplaatst van de spullen die op de rampplek zijn gevonden. Na een eerste catalogus volgde een tweede. Nabestaanden konden spullen claimen als ze deze herkenden. Bijna 2/3 van de geïnterviewde nabestaanden plaatsten kanttekeningen bij de catalogi. Dit valt samen te vatten in de volgende punten:

1. *Onduidelijke foto's.* De onduidelijkheid van veel foto's riep veel frustratie op. Zo stonden er bijvoorbeeld wel 50 spijkerbroeken op, zonder dat hierbij bijvoorbeeld het precieze merk of de maat duidelijk werd vermeld of een label werd getoond. Dit zou herkenning enorm hebben vergemakkelijkt.
2. *Gebruiksonvriendelijkheid.* De site werd niet als gebruiksvriendelijk ervaren. Zo ging men na het beter bekijken van een foto weer helemaal naar het begin van de catalogus in plaats van dat men op dezelfde plek door kon gaan. Bovendien onthield de site niet welke spullen mensen aangaven te willen claimen, waardoor na het verlaten van de pagina de lijst met te claimen spullen verdwenen was.
3. *Onduidelijke afhandelingsprocedure.* Nabestaanden konden spullen claimen, maar als meerdere nabestaanden hetzelfde claimden dan moest met een bonnetje aangetoond worden dat men er recht op had. Het was onduidelijk wat er gebeurde als de claimende partijen dat allemaal niet konden overleggen.
4. *Lading of waarde van getoonde spullen.* De nabestaanden gaven aan dat soms spullen werden getoond waarvan je je kon afvragen of dat erop zou moeten (haarelastiekje) of die voor geen enkele nabestaande te herkennen waren (SeeBuyFly plastic tasje). Drie nabestaanden noemen het feit dat sommige beelden ook als schokkend zijn ervaren; er stonden bijvoorbeeld een kunstbeen en een kunstgebit op, maar ook volledig uit elkaar gereten kledingstukken die weer provisorisch aan elkaar gelegd waren. Daar werd weliswaar voor gewaarschuwd aan het begin, maar dat maakte het niet minder heftig.

8.7.2 De inzet van specifieke partijen

De rol van familierechercheurs

Het duurde relatief lang voordat de familierechercheurs—het centrale aanspreekpunt vanuit de overheid—contact opnamen met nabestaanden; meestal was dit pas in het weekend van 19-20 juli of tijdens de eerste nabestaandenbijeenkomst op 21 juli in Nieuwegein. Soms was het zelfs nog later. Dit lijkt mede toe te schrijven aan de pas laat beschikbare passagierslijst. Daarnaast moest nog

uitgezocht worden wie de directe nabestaanden waren van de slachtoffers. Dit werd door het LTFO gecoördineerd, maar het liep niet altijd goed. Familierechercheurs kregen verkeerde informatie (slachtoffers waren bijvoorbeeld aan elkaar gekoppeld terwijl ze geen enkele relatie hadden) of familierechercheurs kregen mensen toegewezen die ver weg van hun eigen standplaats woonden. De nabestaanden woonden immers verdeeld over het hele land. Soms kon dat nog rechtgezet worden, maar soms ook zaten de familierechercheurs op fysiek grote afstand van de nabestaanden. Voor de nabestaanden veranderde er veel met de komst van de familierechercheurs; er was nu een vast contact vanuit de overheid. Dit verschafte duidelijkheid en daarmee rust.

Het algemene beeld van de ondersteuning door en contacten met familierechercheurs is zeer positief. “Als ik één positief punt moet noemen, dan zijn het de familierechercheurs.” Nabestaanden zijn zonder uitzondering lovend en noemen als positieve punten bijvoorbeeld dat ze zeer behulpzaam zijn (niets lijkt te veel), de oprechtheid (ook als er eens een keer iets misging) en de algehele support. Verschillende nabestaanden geven aan dat de familierechercheurs bijna deel van de familie waren geworden en dat het officiële afscheid hen zwaar is gevallen.

De eerste dagen moesten er veel formulieren worden ingevuld; vooral de zogenoemde *ante mortem* formulieren met het omschrijven van alle lichaamskenmerken van de slachtoffers. Deze formulieren moesten met de hand worden ingevuld en per pagina ondertekend door de aanwezigen. Dit was een tijdrovende klus. Het invullen van die formulieren is door de nabestaanden dubbel ervaren: aan de ene kant was het emotioneel zwaar, maar aan de andere kant was het ook goed om ”zakelijk” en taakgericht met iets aan de slag te kunnen. Verder hebben de familierechercheurs een belangrijke rol gespeeld bij de communicatie rondom de identificatie en de repatriëring van stoffelijke resten en goederen.

Er zijn twee kanttekeningen bij de rol van de familierechercheurs geplaatst. Allereerst geven enkele nabestaanden aan dat, alhoewel zij het vaak innige contact als erg prettig ervoeren, het soms wel heel close was en dat ze zich ook afvroegen of sommige familierechercheurs wel voldoende afstand konden behouden. Deze observatie blijkt ook uit verschillende voorbeelden die nabestaanden noemen (elkaar kussen bij begroeting, samen sociale activiteiten ondernemen) en is ook bevestigd in de gesprekken met de coördinator familierechercheurs en de geïnterviewde casemanagers van Slachtofferhulp Nederland. Een tweede punt dat enkele nabestaanden noemen is dat de organisatie van familierechercheurs soms weinig toegerust leek op niet-traditionele en niet-Nederlandse gezinssituaties. In contacten met familieleden in het buitenland bleek bijvoorbeeld communiceren in de Engelse taal een probleem (alle informatievoorziening was lange tijd primair gericht op Nederland en in het Nederlands) en niet overal liep de begeleiding goed wanneer er sprake was van afwijkende gezinssamenstellingen en verschillende groepen nabestaanden die niet goed met elkaar door een deur konden of zelfs openlijk waren gebrouilleerd.

Tot slot geven meerdere nabestaanden aan dat de afsluiting met familierechercheurs wat rommelig is verlopen. ”Op het laatst was het onduidelijk of de familierechercheurs van de zaak werden afgehaald of niet. Toen werd er een familierechercheur afgehaald, de ander ging door. Toen kwam er nog een bijeenkomst, waar een nieuwe familierechercheur bij ons werd gezet, daar bouw je geen band meer mee op, dus overbodig.” Uiteindelijk kregen nabestaanden alleen toegang tot een

algemeen e-mailadres als ze vragen hadden voor familierechercheurs. Dit contrast hebben veel nabestaanden als onprettig ervaren.

De rol van Slachtofferhulp Nederland

Het eerste contact van nabestaanden met Slachtofferhulp Nederland is erg uiteenlopend geweest qua moment. Sommige nabestaanden hebben direct al na een paar dagen een casemanager toegewezen gekregen, met anderen is nooit contact opgenomen. Normaliter zijn bij levensdelicten professionele casemanagers van Slachtofferhulp Nederland het eerste aanspreekpunt voor de familieleden. Door de omvang van de ramp met MH17 is de taakbelasting voor Slachtofferhulp Nederland echter te groot. De criteria die zij hanteren om mensen uit te nodigen voor begeleiding zijn bovendien breed. Hierdoor is de doelgroep groter dan de directe nabestaanden en konden zij de vraag moeilijk aan. Een nabestaande vertelt bijvoorbeeld: ”We hebben hen gebeld en ze zouden terugbellen, maar dat duurde een maand.” Daarom is gekozen voor de familierechercheurs als eerste aanspreekpunt voor de directe nabestaanden. Taken die doorgaans door casemanagers Slachtofferhulp Nederland worden gedaan, werden daarmee opgepakt door familierechercheurs en in minder mate door bijvoorbeeld GGD of huisarts. Dat maakte het voor medewerkers van Slachtofferhulp Nederland lastig om pas later in het proces in te voegen en aanvullende waarde te hebben.

De ervaringen met Slachtofferhulp Nederland lopen uiteen. Dit lijkt van een aantal zaken af te hangen. Vooral nabestaanden met wie vroegtijdig contact is opgebouwd, zijn positief over de casemanagers. Zij ervaren veel steun uit het contact. Een aantal nabestaanden voelde geen ‘klik’ met de casemanager en heeft verder contact daarom afgehouden. Verder geven veel mensen aan dat soms de inzet simpelweg te laat was; na een tijdje hadden ze zelf al alles geregeld en geen behoefte meer aan Slachtofferhulp Nederland: ”Pas 2-3 maanden na de ramp hoorden wij voor het eerst van het begrip ‘casemanager’, maar het is ons nooit aangeboden “.

Verder wordt duidelijk dat veel minder goede ervaringen veelal van toepassing waren op de vrijwilligers van Slachtofferhulp Nederland. Deze worden bijvoorbeeld bij de grote evenementen ingezet. Meer dan de helft van de geïnterviewde nabestaanden geeft aan dat ze deze mensen—hoe goed bedoeld ook—als enigszins opdringerig en onprofessioneel hebben ervaren. Een nabestaande: ”Je kunt zien dat er vrijwilligers werken. Er zit een bepaalde mate van luchtigheid over. Dat zou meer geprofessionaliseerd moeten worden. Het zou moeten gaan over gelijkwaardigheid, maar dat is er niet. Alsof zij weten wat goed voor mij is.” Kortom, nabestaanden geven aan dat deze vrijwilligers niet voldoende voor zo’n taak lijken toegerust. Ook bij de begeleiding van nabestaanden is in een enkel geval een vrijwilliger ingezet. Er wordt toegelicht dat dit gebeurde vanwege overvraging van Slachtofferhulp Nederland. Later is deze begeleiding overgenomen door een casemanager.

De rol van het LTFO

Het eerste contact dat nabestaanden hebben met het LTFO is enkele dagen na de ramp. Dit contact heeft als doel het verzamelen van DNA-materiaal van slachtoffers voor identificatie. Hiervoor wordt in de huizen van slachtoffers gezocht naar achtergebleven DNA op bijvoorbeeld haar- en tandenborstels. Ook wordt DNA afgenomen van directe familieleden (ouders, broers/zussen en/of kinderen). Nabestaanden vonden dit een emotioneel proces. De mensen van het LTFO legden

zorgvuldig uit wat zij gingen doen en wat het doel was. Dat gaf rust. Enkele nabestaanden vonden de toelichting echter te uitvoerig, of voelden zich betutteld door een (in hun ogen te) laag niveau van de uitleg.

Een belangrijke activiteit van het LTFO is de fotoschouw. Dit is een procedure die samen met Slachtofferhulp Nederland is ontwikkeld en waarbij op basis van de behoeften van nabestaanden een selectie wordt gemaakt van foto's die volgens een bepaalde procedure wordt aangeboden aan de nabestaanden. Deze procedure is ontstaan naar aanleiding van de Tripoli-ramp in 2010. Over de mogelijkheid tot een fotoschouw zijn de nabestaanden unaniem tevreden. Niet iedereen heeft er gebruik van gemaakt. Een nabestaande zegt: ”Er is mij beschreven wat er op de foto’s te zien zou zijn, maar daar werd ik niet blij van. Ik wilde ze dus niet zien. Wat heeft geholpen in die beslissing is dat de foto’s bewaard worden, zodat ik ze over 5 of 10 jaar alsnog kan zien als ik daar behoefte aan heb.” Een ander zegt: ”Foto’s zien heeft me geholpen. Ik heb liever de harde waarheid, dan een aanname die niet klopt.”

Verder waren de foto’s soms wat anders dan de nabestaanden zich hadden voorgesteld. De foto’s waar stoffelijke overschotten op werden getoond, waren vaak erg technisch van aard. De lichaamsdelen waren slecht belicht of niet schoongemaakt. Wanneer nabestaanden ‘hun slachtoffer’ gingen bekijken (al dan niet in gesloten kist), lagen er voorwerpen op de kist die met het lichaam gevonden waren. Dit hielp nabestaanden om te beseffen en te erkennen dat de identificatie klopte. Ongeveer vier nabestaanden geven aan dat er rondom de identificatie of overdracht fouten zijn gemaakt door het LTFO en dat hen dat erg heeft geraakt. Allereerst omdat daar nooit excuses voor zijn gekomen, maar ook omdat daarmee twijfels zijn gerezen over hetgeen daarna geïdentificeerd werd. Ook de gemakzucht hierover doet pijn. Bij enkele nabestaanden ontstond ook verwarring na identificatie van stoffelijke overschotten. Nabestaanden dachten dat alles gevonden was, terwijl later toch nog meer stoffelijke resten werden geïdentificeerd. Een laatste punt dat door meerdere nabestaanden is genoemd, is dat zij een foto ontvingen van een grafkist met daarover een vlag met de nationaliteit van hun dierbare. Nabestaanden gingen ervan uit dat dit hun dierbare betrof. Later bleek echter dat er—per nationaliteit—steeds dezelfde foto van een willekeurige kist naar nabestaanden was gestuurd. Een nabestaande: ”Wat moet ik met die foto? Het is waarschijnlijk de grafkist van iemand anders.”

Onderdeel van de procedure van de fotoschouw is dat een casemanager van Slachtofferhulp Nederland dit proces begeleidt. In dit geval betekent het dat casemanagers soms pas voor het eerst bij nabestaanden kwamen wanneer deze procedure werd opgestart. Een aantal nabestaanden geeft aan het heel vervelend te hebben gevonden dat "een vreemde” verplicht bij dit voor hen zo moeilijke en intieme moment zou zijn.

De ruimte waarin een eventuele fysieke schouw plaatsvond, werd ervaren als netjes, maar soms ook als kil. De veelal technische aspecten van het identificatieproces waren moeilijk te begrijpen voor nabestaanden; zowel cognitief als emotioneel. Soms leek ook uit de beschrijving dat er relatief weinig resten waren, maar bij de schouw bleek het dan veel meer. Andersom gebeurde ook. De aansluiting op de belevingswereld van nabestaanden had hier beter afgestemd kunnen worden. Of zoals een nabestaande zegt: “Verdomd goed gedaan: hele identificeren, procedure daar omheen.

Maar ze zijn zo geïmponeerd door hun eigen vak, dat ze de overdracht naar de gewone mensen wereld vergeten."

Er zat grote spreiding in het moment waarop de slachtoffers zijn geïdentificeerd. Dit heeft effect gehad op de beleving van nabestaanden. Nabestaanden wier dierbare(n-) laat geïdentificeerd zijn, ervoeren hierdoor veel spanning. De angst dat een slachtoffer niet geïdentificeerd zou worden, groeide met het verstrijken van de tijd. Ook groeide er angst dat 'hun slachtoffer' vergeten zou worden.

Lotgenotencontact en de rol van het IVC

Zoals hierboven beschreven, is op verschillende wijzen lotgenotencontact gefaciliteerd. De informatiebijeenkomsten en de ceremonies boden ruimte om met andere nabestaanden in contact te komen. Enkele nabestaanden hebben hiervan gebruikgemaakt, anderen vonden deze momenten te emotioneel beladen om aandacht te hebben voor lotgenoten. De aanwezigheid van andere nabestaanden op de bijeenkomsten bood wel steun.

Een andere wijze waarop nabestaanden met elkaar in contact konden komen, was via het Informatie- en Verwijscentrum. De besloten website bevat een forum waar nabestaanden ervaringen kunnen en konden delen. Een kleine groep mensen maakt hier actief gebruik van. Andere nabestaanden geven aan juist door de soms sterke meningen op het forum terughoudend te zijn en niet te reageren. Toen de pagina van het IVC bekend werd bij nabestaanden was hij nog niet operationeel. Hierdoor kwamen mensen niet op de besloten website over de ramp met de MH17, maar zagen zij irrelevantie informatie of werden ze geconfronteerd met een niet werkende pagina. Hierna lijkt er veel gebruik te zijn gemaakt van de website, zij het op verschillende manieren. Sommige nabestaanden keken zeer regelmatig naar de informatie en waren actief op het forum van de site. Anderen zochten alleen in de catalogi met spullen die op de crashsite waren gevonden of keken eenmalig op de website. De nieuwsbrieven (via e-mail) vanuit de website om mensen op de hoogte te houden van nieuwe informatie werden op prijs gesteld, alsmede de snelheid van deze berichtgeving: "we lezen de nieuwsbrieven, dat vind ik fijn".

Een derde wijze waarop lotgenotencontact tot stand is gebracht, is afkomstig van Slachtofferhulp Nederland. Zij heeft enkele groepen opgericht voor specifieke categorieën nabestaanden van de slachtoffers van MH17. Zo bestaat er een groep voor jongvolwassenen, een groep voor ouders van slachtoffers en een groep voor broers/zussen. Binnen deze groepen kunnen ervaringen worden uitgewisseld. Deelname aan deze groepen is uiteraard volkomen vrijwillig, waardoor alleen mensen die behoefte hebben aan dergelijke uitwisseling hier naartoe gaan. Twee van de geïnterviewde nabestaanden maken hier gebruik van en zijn er tevreden over.

De rol van overheidsvertegenwoordigers

De aanwezigheid van de Minister-President, ministers en staatssecretarissen en leden van de koninklijke familie tijdens de eerste nabestaandenbijeenkomst en tijdens daarop volgende (nationale) bijeenkomsten, heeft de nabestaanden zonder uitzondering gesteund. Ontmoetingen waren heel bijzonder voor de nabestaanden en het getoonde (oprechte) medeleven werd erg op prijs gesteld. Het toonde betrokkenheid vanuit de overheid en bood troost. Of zoals een

nabestaande het verwoorde: ”Ze hebben een enorme bijdrage geleverd door aanwezig te zijn bij herdenkingen, bijeenkomsten. Dat brengt toch steun. Ze maken er tijd voor, terwijl ze ook wel wat anders te doen hebben. Bij Minister-President Rutte en Koningin Maxima voelde ik echte emotie en empathie.”

Daarnaast waren er ook enkele incidenten die zorgen voor een meer negatief gevoel. Twee nabestaanden noemen de persconferentie van de toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie op zaterdagmiddag 19 juli 2014: ”Opstelten hield een persconferentie waarop hij breeduit zegt dat er contact is met iedereen en alles in orde is. Wij hadden nog niks gehoord! Dit geeft zo weinig vertrouwen.”

Daarnaast worden door alle geïnterviewde nabestaanden twee incidenten genoemd. Het eerste incident ontstaat op 8 oktober 2014, als de toenmalige Minister van Buitenlandse Zaken in het televisieprogramma Pauw zegt dat er een slachtoffer is gevonden met een zuurstofkapje om zijn mond. Hij licht toe dat dit slachtoffer dus tijd moet hebben gehad om dat kapje om te doen. Deze informatie was niet openbaar bekend. Nabestaanden zijn geschrokken van deze informatie. Zij bellen de familierechercheurs om opheldering te vragen over de vraag of slachtoffers zich inderdaad bewust zijn geweest van hun naderende dood. De uitspraak maakt nabestaanden boos en verdrietig en bang over het leed dat slachtoffers hebben geleden. Echter, door zijn eerdere toespraak aan de Verenigde Naties zijn de nabestaanden relatief mild over het optreden van de minister. Geen van de geïnterviewde nabestaanden heeft hem dit uiteindelijk heel kwalijk genomen.
Het tweede incident is een half jaar later. Op 22 april 2015 rapporteert de pers over een bijeenkomst waar fysisch antropoloog professor Maat heeft gesproken. De medewerker van het LTFO heeft tijdens een (openbare) studielezing uitspraken gedaan over de ramp en foto’s laten zien van stoffelijke resten. Sommige nabestaanden reageren verontwaardigd en vragen familierechercheurs of hun dierbare is getoond. Opvallend is dat dit incident bij nabestaanden ofwel veel emoties losmaakt dan wel heel relativerend door hen wordt benaderd.

Tot slot zijn er verschillende opmerkingen over hoe in de politieke arena is omgegaan met het leed van de nabestaanden. Zoals deze opmerking: ”In de Tweede Kamer kwamen veel vragen over MH17, en we konden allemaal meegenieten hè. Ons verdriet werd gebruikt om als oppositiepartij een hak te zetten (’laat ter plaatse’, ’geen militair optreden’).” Een ander zegt hierover: ”Dat is wat de Stichting goed gedaan heeft, een brief gestuurd: kan het een beetje minder?.”

De rol van gemeenten

Vrijwel iedereen geeft aan dat ”hun” burgemeester of de burgemeester van de gemeente waar het slachtoffer woonde al vrij snel contact met hen zocht, vaak met de vraag of hij of zij hen mocht bezoeken. Als mensen daar geen prijs op stelden, volgde er vaak een persoonlijk telefonisch gesprek of een persoonlijke brief. Meestal gaf de burgemeester ook het eigen 06-nummer dat gebeld mocht worden bij problemen of vragen. Veelal faciliteerde de gemeente ook bij herdenkingsdiensten (organisatie), de inrichting van een condoleanceregister, of verkeersregelaars bij de uitvaart of herdenking. Verschillende nabestaanden melden dat de burgemeester daar ook een (mooie) toespraak hield. Nabestaanden hebben de belangstelling van de burgemeesters als zeer prettig ervaren. Zowel nabestaanden die persoonlijk contact hebben gehad met een burgemeester, als

mensen die niet op het aanbod zijn ingegaan, zijn het hierover eens. Een nabestaande vertelt: ”De burgemeester kwam op 19 juli langs en vroeg of ze iets voor ons kon doen, dat was heel fijn. Ze stelde voor een bijeenkomst te houden voor geliefden, een week na de ramp. Dat vonden we een goed idee en toen bood ze aan het te organiseren. Dat heeft ze heel goed gedaan. Dus we zijn heel positief over de gemeente.”

Daarnaast wordt gewaardeerd dat gemeenten coulance hebben getoond, bijvoorbeeld bij het uitschrijven van slachtoffers uit de Gemeentelijke Basis Administratie. Vanuit gemeenten is bovendien flexibel omgegaan met regelgeving, bijvoorbeeld rondom wonen, (thuis)zorg en uitvaart. Zo werd bijvoorbeeld goedgekeurd dat slachtoffers samen werden begraven of op een bijzondere plek.

8.7.3 De rol van de media

De snelheid waarmee berichten zich verspreiden via (sociale) media is voor de overheid niet bij te houden. Daarom is het van belang dat richting de nabestaanden gecommuniceerd wordt hoe zij kunnen omgaan met deze berichtgeving, ook als deze eerder binnenkomt dan via de overheidskanalen. Een nabestaande zegt bijvoorbeeld: ”Dat de overheid niet meer terug zouden gaan om nog te zoeken op de rampplek vernam ik via de radio, niet via de overheid zelf. Achteraf bleek dat het wel op het IVC had gestaan, maar dat had ik niet gezien.” Dit leidde er bijvoorbeeld wel toe dat familierechercheurs soms probeerden zo snel mogelijk informatie aan nabestaanden te brengen als er iets bekend was. Dit heeft er in enkele gevallen toe geleid dat informatie herzien of aangevuld moest worden. Voor nabestaanden was dit in de meeste gevallen niet problematisch. Wat zij wel vervelend vonden, was informatie vanuit officiële bronnen die via massamedia gedeeld werd, zonder dat nabestaanden op de hoogte waren. Nabestaanden zijn er veelal wel door de familierechercheurs op voorbereid dat dit zou kunnen gebeuren. Dat vonden de nabestaanden prettig.

De wijze waarop nabestaanden omgaan met de media is divers. Terwijl sommigen alles proberen te volgen, schermen anderen zich volledig af van massamedia. De beelden die de media oproepen, beïnvloeden de nabestaanden. Op dezelfde wijze is omgegaan met verzoeken vanuit de media om mee te werken aan een interview/televisieprogramma/documentaire. Nabestaanden die hieraan meewerkten, deden dit vaak vanuit de wens om een ‘monument op te richten’ voor hun slachtoffer.

8.7.4 Individuele versus collectieve beleving

Allereerst wordt al duidelijk dat er geen collectieve beleving is van de groep slachtoffers en dat veel van hen het vervelend vinden dat ze zo vaak op een hoop worden gegooid. Zoals een nabestaande zei: ”Ik werd ontzettend moe van politici die nabestaanden hadden gesproken en dan spraken over ‘DE’ nabestaanden. De groep is ontzettend gevarieerd, daar kun je niet één uitspraak over doen. Er lijkt alleen aandacht te zijn voor mensen die negatieve geluiden verspreiden en niet voor mensen die hard proberen hun leven op te pakken, met het verlies om te gaan, et cetera.” Een ander zei iets vergelijkbaars: ”Ik word ontzettend moe van de nabestaanden die iets in de media zeggen en dan

claimen te praten vanuit 'de nabestaanden', terwijl ze mij niks gevraagd hebben." Dit soort opmerkingen zijn door vrijwel alle geïnterviewde nabestaanden geuit.

Daarnaast zijn nabestaanden zich zeer bewust van de maatschappelijke impact en het medeleven van de omgeving en de Nederlandse bevolking. Een nabestaande geeft aan: "Het huis stroomde vol met bloemen en kaarten, we wisten niet meer waar we het moesten laten. Dat was heel surrealistisch." En als reactie op alle mensen die langs de route stonden bij de aankomst van de lichamen: "Mijn eerste reactie was: wat moeten jullie hier, ga terug naar je perfecte leventje. Maar toen zag ik mensen huilen, en met bloemen. Zij wilden ook eer bewijzen. Toen bedacht ik dat het heel mooi was dat iedereen er stond. Dat verdienen ze [de slachtoffers], die aandacht."

Al met al gaven vrijwel alle geïnterviewde nabestaanden aan dat ze het lastig vonden om een goede balans te vinden tussen publieke aandacht en hun individuele verdriet.

8.7.5 De onderlinge afstemming tussen organisaties

Naast het duidelijke gebrek aan afstemming in de eerste paar dagen, geven nabestaanden ook aan dat de algehele informatievoorziening positief wordt gewaardeerd. Vooral de rol van de familierechercheurs en de site van het Informatie- en Verwijscentrum worden geprezen. Wel kwam er veel dezelfde informatie uit verschillende kanalen. Een nabestaande: "We lezen de nieuwsbrieven van het IVC. We zijn ook aangesloten bij de Stichting en die brengt hetzelfde nieuws, en de familierechercheurs vaak ook. Dus veel dubbele informatie. De mailbox wordt royaal gevuld." En ook: "We krijgen echt zoveel mail, daar wordt je helemaal knetter van. Van het IVC krijgen we elke week een mail, van de Stichting een keer in de zoveel tijd, van Malaysia Airlines, de familierechercheurs, Slachtofferhulp Nederland deed nog een poging. De eerste driekwart jaar heb ik iedere maandag twee uur mail zitten wegwerken. Daar was ik helemaal klaar mee."

Nabestaanden geven verder aan dat familierechercheurs die nabestaanden begeleidden geen toegang hadden tot het besloten deel van het IVC. Een nadeel hiervan is dat familierechercheurs niet wisten welke informatie nabestaanden hier konden vinden. Zij konden daarom niet door- of terugverwijzen naar de site. De afstemming van familierechercheurs op de informatie van de website werd daardoor bemoeilijkt.

Verder vond men positief aan de samenwerking tussen het LTFO en de familierechercheurs dat het LTFO aan de familierechercheurs heeft laten zien hoe de identificatie was ingericht. Dit was behulpzaam, omdat familierechercheurs hierdoor meer en beter toegerust vragen van nabestaanden konden beantwoorden. Een negatief punt dat wordt genoemd, was dat familierechercheurs de foto's van stoffelijke overschotten in eerste instantie niet mochten bekijken. Dit bemoeilijkte de mogelijkheid van familierechercheurs om de familie voor te bereiden op wat er te zien zou zijn. Een nabestaande: "Toen ik aangaf de foto's te willen zien, bleek er wel het een en ander te zijn misgegaan. Doordat de familierechercheur de foto's niet gezien had, bleek dat wat mij verteld is niet overeenkwam met wat ik uiteindelijk zag. Mijn familielid was wel herkenbaar, terwijl gezegd was dat ze niet herkenbaar zou zijn. Dat was heftig."

BEVINDINGEN OVER DEELVRAAG 2a: TEVREDENHEID NABESTAANDEN OVER GEBODEN NAZORG - INTERVIEWS

Antwoord op deelvraag 2a:
Hoe is de nazorg verlopen die is geboden aan nabestaanden? Resultaten van de interviews.

Uit de interviews met nabestaanden blijkt:

1. Nabestaanden die naar Schiphol zijn afgereisd hebben de opvang door medewerkers van Schiphol en Malaysia Airlines aldaar als overwegend positief ervaren.
2. Ondanks begrip voor de responstijd die nodig is na een ramp hebben nabestaanden de eerste opvang door de overheid ervaren als weinig professioneel en vervelend. Nabestaanden konden niet alleen zeer moeilijk contact leggen met de betrokken instanties in de eerste uren na de ramp, maar zij werden ook regelmatig onprofessioneel of argwanend bejegend. Daarnaast ervoeren nabestaanden een gebrekkige coördinatie bij die eerste opvang, zoals het niet nabellen ondanks belofte of verschillende keren dezelfde, gedetailleerde info moeten geven en onduidelijkheid over het gebruik van door hen verstrekte informatie.
3. De grote persoonlijke betrokkenheid van bewindslieden, leden van het koninklijk huis en burgemeesters is een grote steun geweest voor veel nabestaanden.
4. De dag van nationale rouw, de ceremonies bij aankomst van de stoffelijke resten en de nationale herdenking zijn door geïnterviewde nabestaanden als zeer positief gewaardeerd. Bij het aanbod van nazorg door de overheid was de dag van nationale rouw een kantelpunt in de waardering door nabestaanden, van negatief naar positief.
5. Bij de inzet en ondersteuning van Slachtofferhulp Nederland zijn vooral kritische geluiden te horen over de deskundigheid en professionele houding van vrijwilligers, die vanwege de omvang van de ramp veelvuldig zijn ingezet.
6. Geïnterviewde nabestaanden geven allen aan dat ze positief zijn over de beschikbaarheid van het IVC, maar er blijkt ook heel wisselend en soms heel beperkt gebruik van gemaakt. Sterke meningen van sommige nabestaanden op de besloten website zijn hier deels debet aan geweest.
7. Geïnterviewde nabestaanden die gebruik hebben gemaakt van lotgenotencontact van Slachtofferhulp Nederland zijn daarover tevreden.

BEVINDINGEN OVER DEELVRAAG 2b: TEVREDENHEID NABESTAANDEN OVER GEBODEN NAZORG - INTERVIEWS

Antwoord op deelvraag 2a:
Hoe is de communicatie verlopen met en naar nabestaanden? Resultaten van de interviews.

Uit de interviews met nabestaanden blijkt:

1. Geïnterviewde nabestaanden vonden het belangrijk om een formele bevestiging te krijgen dat hun dierbaren zijn overleden. Alleen nabestaanden die zich hadden opgegeven bij Malaysia Airlines kregen hiervan telefonisch bericht, door Malaysia Airlines.
    a. Nabestaanden die zich alleen via het nationaal noodnummer opgaven, moesten het verlies van dierbaren hetzij opmaken uit de openbaar gemaakte passagierslijst, dan wel afleiden uit het bezoek van familierechercheurs;
    b. Ongeveer een derde van de geïnterviewde nabestaanden geeft aan nooit een formeel bericht te hebben ontvangen.

2. De eerste informatiebijeenkomst in Nieuwegein hebben veel nabestaanden als een zeer onprettige bijeenkomst ervaren. Dit kwam grotendeels door de spreekruimte die sommige nabestaanden kregen en het niet kanaliseren van vaak sterke emoties. Verschillende geïnterviewde nabestaanden geven aan daardoor minder vaak vervolgbijeenkomsten te hebben bezocht. De latere informatiebijeenkomsten zijn wel beter gewaardeerd.
3. Verschillenden nabestaanden noemen dat tijdens het proces van identificatie en repatriëring dingen mis zijn gegaan (onzorgvuldige behandeling stoffelijke resten, niet tonen van foto's of andere/verkeerde foto's). Verder is de procedure rondom het identificeren en claimen van bezittingen van slachtoffers (catalogus via het IVC) door nabestaanden veelvuldig genoemd als voor verbetering vatbaar vanwege: (1) onduidelijke foto's, (2) gebruiksonvriendelijk en (3) onduidelijke afhandelingsprocedure.
4. Veel nabestaanden geven aan dat ze soms wel heel veel informatie vanuit de overheid ontvingen en dat veel van die informatie ook dubbel was. Wel waren ze te spreken over de nieuwsbrief van het IVC. Het persoonlijk contact met de familierechercheurs en de mogelijkheid om altijd met vragen aan te kloppen komt keer op keer als zeer positief naar voren.
5. Er zijn twee *critical incidents* die door vrijwel alle nabestaanden zijn benoemd:
    a. De uitspraak van de Minister van Buitenlandse Zaken over het mondkapje dat werd aangetroffen om de hals van een van de inzittenden. Dit werd onmiddellijk opgepakt door familierechercheurs, die direct contact met de nabestaanden zochten en een toelichting gaven. Dat heeft veel nabestaanden milder over het incident doen oordelen, zeker in het licht van de eerdere toespraak van de minister in de VN-Veiligheidsraad die erg werd gewaardeerd.
    b. Berichtgeving over een presentatie van een medewerker van het LTFO waarin beelden van slachtoffers van de crash van MH17 zouden zijn getoond. De nabestaanden reageerden hier zeer verschillend op, van uiterst begripvol tot ronduit woedend.

    Daarnaast zijn er twee incidenten die door enkele nabestaanden zijn genoemd:
    c. De uitspraak van de Minister van Veiligheid en Justitie op de persconferentie van 19 juli 2014, waarin hij aangeeft: "contact met iedereen gehad en alles is in orde", terwijl dat voor veel nabestaanden nog helemaal niet gold.
    d. Het gebruiken van "*het* leed van *de* nabestaanden" als argument bij woordvoering door partijen in de Tweede Kamer. Dit hebben verschillende nabestaanden als zeer vervelend ervaren.

8.8. CONCLUSIES

Over het algemeen is het beeld dat naar voren komt over het overheidsoptreden positief te noemen. Opvallend is ook dat vrijwel alle geïnterviewde nabestaanden aangeven dat wanneer zij hun beeld van de overheid voor en na de ramp met elkaar vergelijken, dit beeld niet veranderd is. Op een aantal punten zijn nabestaanden het overwegend eens: zij zijn zeer tevreden over de nationale ceremonies en de inzet en werkwijze van de familierechercheurs. Familierechercheurs hebben voor veel nabestaanden gefungeerd als steun en toeverlaat. Ook de grote persoonlijke betrokkenheid van bewindslieden, leden van het koninklijk huis en burgemeesters is als een grote steun ervaren door veel nabestaanden. Men is daarentegen collectief ontevreden over de eerste opvang. Ondanks begrip voor de responstijd die nodig is na een ramp hebben geïnterviewde nabestaanden de eerste

opvang door de overheid ervaren als slecht: niet goed bereikbaar, weinig professioneel en vervelend. Veelvuldig genoemd wordt ook het feit dat een formele bevestiging van het overlijden van hun dierbare ontbrak.

De grote persoonlijke belasting direct na de ramp, de onduidelijkheid over de precieze gang van zaken, en de gebrekkige eerste opvang zorgen voor een overwegend negatieve evaluatie van de overheid in de eerste dagen. Voor veel mensen kwam een kantelpunt in de waardering voor de overheid, van negatief naar positief, rond de dag van nationale rouw.

Verder is duidelijk geworden dat er grote individuele verschillen in beleving en waardering zijn tussen nabestaanden. Een zo'n onderwerp betreft de activiteiten van Slachtofferhulp Nederland. Opvallend is dat een deel van de nabestaanden aangeeft weinig gebruik te willen maken van de specifieke nazorg van Slachtofferhulp Nederland en bijvoorbeeld de mogelijkheid voor lotgenotencontact via het Informatie- en Verwijscentrum. Met name de inzet van vrijwilligers is door nabestaanden ervaren als weinig professioneel en soms opdringerig. Nabestaanden die de zorg van Slachtofferhulp Nederland opzochten, zijn juist wel positief over de activiteiten. Daarbij moet wel aangemerkt worden dat de rol die Slachtofferhulp normaliter speelt bij levensdelicten vanwege de omvang van de ramp niet vervuld kon worden en grotendeels door de familierechercheurs is overgenomen. Het is goed mogelijk dat de zeer prominente rol van familierechercheurs en de zeer positieve evaluatie daarvan de evaluatie van de andere partijen heeft overschaduwd.

Andere onderwerpen waar verdeeld op wordt gereageerd zijn de optredens van professor Maat en de toenmalige Minister van Buitenlandse Zaken in het televisieprogramma Pauw (de uitspraak over het mondkapje). Sommige nabestaanden zijn ronduit negatief hierover, maar ook opvallend veel geïnterviewde nabestaanden zijn mild in hun oordeel.

Een ander thema dat bij een deel van de nabestaanden sterk heeft gespeeld zijn omissies tijdens het proces van identificatie en repatriëring. Enerzijds is dat bij zo'n grote en complexe operatie bijna niet te voorkomen. Anderzijds valt op dat de technische werkwijze van het LTFO soms ook richting nabestaanden is doorgetrokken, met minder oog voor de menselijke aspecten. Verder is de procedure rondom het identificeren en claimen van bezittingen van slachtoffers (de catalogus via het IVC) door nabestaanden veelvuldig genoemd als voor verbetering vatbaar.

Tot slot valt op dat vrijwel alle nabestaanden aangeven dat ze soms wel heel veel informatie vanuit de overheid ontvingen en dat een groot percentage van die informatie ook dubbel was. Vrijwel alle nabestaanden zijn wel positief over de nieuwsbrieven die via het Informatie- en Verwijscentrum zijn verspreid. Dit duidt op het belang van dosering en afstemming van de informatievoorziening, zeker ook in het licht van het gegeven dat nabestaanden niet meer alle informatiebijeenkomsten bezochten. Voor deze mensen was het van groot belang om te weten dat belangrijke informatie ook via andere kanalen bij hen terecht zou komen.

HOOFDSTUK 9
INFORMATIEVOORZIENING NAAR TWEEDE KAMER, MEDIA EN SAMENLEVING

9.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van het derde deelonderzoek van de evaluatie. Dit deelonderzoek betreft de vraag hoe de informatievoorziening is verlopen van de nationale crisisbeheersingsorganisatie richting de Tweede Kamer, de media en de samenleving. Daarnaast wordt een antwoord gegeven op de vraag wat de waardering is van de informatievoorziening door de media en de samenleving.

In deelonderzoek 3 is gekozen voor twee, elkaar aanvullende onderzoekbenaderingen. De eerste benadering is het in kaart brengen van het aanbod van informatie vanuit de Rijksoverheid, dat wil zeggen: een analyse vanuit het perspectief van de zender. Vanuit deze benadering zullen wij onderzoeken wat het aanbod van informatie is geweest vanuit de crisisbeheersingsorganisatie naar de Tweede Kamer en naar de media en samenleving. De tweede benadering is het analyseren van de waardering en beleving van het aanbod van informatie in de media en samenleving. Het betreft hier de waardering van het aanbod van informatie vanuit het externe perspectief van de media en samenleving.[1]

> ***Deelvraag 3**:* (a) Hoe is de informatievoorziening verlopen richting de Tweede Kamer? (b) Hoe is de informatievoorziening verlopen richting de media en samenleving? (c) Wat is de waardering van de informatievoorziening door de media en samenleving?

Dit hoofdstuk is opgebouwd uit vijf paragrafen. Paragraaf 9.2 gaat nader in op deelvraag (3a) en geeft een overzicht van de informatie die de crisisbeheersingsorganisatie heeft verstrekt aan de Tweede Kamer. Dit betreft bijvoorbeeld schriftelijke informatie in stand van zakenbrieven of mondelinge informatie tijdens technische briefings of Algemeen Overleggen in Kamercommissies. Paragraaf 9.3 gaat nader in op deelvraag (3b) en geeft een overzicht van de informatievoorziening van de crisisbeheersingsorganisatie richting de media en de samenleving. Dit betreft, bijvoorbeeld, informatie in persconferenties en persverklaringen, maar ook informatie die op websites is geplaatst.

---

[1] Zoals reeds opgemerkt en onderbouwd in hoofdstuk 1 zal deelonderzoek 3 niet rapporteren over de waardering door de Tweede Kamer van het aanbod van informatie. De reden is dat wij niet willen treden in het inhoudelijke oordeel van de Kamer over de (kwaliteit van de) informatie die is geboden.

In de laatste twee paragrafen rapporteren wij over de resultaten van het onderzoek naar de waardering van de informatievoorziening over de crisisbeheersing rond vlucht MH17: deelvraag (3c). Wij hanteren daarbij twee perspectieven: in de eerste plaats het perspectief zoals wij deze terugvinden in de traditionele media en de sociale media, ten tweede het perspectief dat in de samenleving bestaat op de informatievoorziening.

Omdat de onderzoeksmethoden voor elk deze perspectieven specifiek is, rapporteren wij de methodologische verantwoording in de afzonderlijke (deel-)paragrafen. Paragraaf 9.4 beschrijft de waardering van de media door te kijken naar de opvattingen van journalisten van de grootste landelijke dagbladen die hebben geschreven over de crisis rond vlucht MH17. Deze paragraaf beschrijft ook de waardering van de informatievoorziening over de crisisbeheersing in de sociale media door te kijken naar de intensiteit en toonzetting van 20 geselecteerde berichten over MH17 die daar zijn geplaatst. Paragraaf 9.5 doet verslag van een publieksonderzoek onder een representatieve steekproef van Nederlanders naar hun mediagebruik en hun waardering van de informatievoorziening van de crisisbeheersingsorganisatie in de crisis rond vlucht MH17.

9.2 INFORMATIEVOORZIENING NAAR DE TWEEDE KAMER

9.2.1 Aanpak en verantwoording

Om het verloop van de informatievoorziening naar de Tweede Kamer in kaart te brengen, hebben wij een zoekopdracht uitgevoerd op de zoekmachine: www.tweedekamer.nl/zoeken. Daarbij hebben wij de zoekterm 'MH17' ingevoerd. Deze zoekmachine produceert (1) verslagen van commissievergaderingen (Algemeen Overleggen) en plenaire vergaderingen, (2) brieven van de regering met bijlagen, (3) Kamervragen, en (4) moties waarin de term 'MH17' voorkomt. Uit deze zoekopdracht komt een zeer groot aantal stukken naar voren, vanuit allerlei verschillende dossiers, waarin een verwijzing naar MH17 is opgenomen.

Vervolgens hebben wij een selectie gemaakt van stukken op grond van de volgende criteria. Het eerste criterium is de selectie van Algemeen Overleggen en plenaire vergaderingen die specifiek betrekking hebben gehad op de crisis rond vlucht MH17. In deze overleggen en vergaderingen wordt informatie verschaft door de betrokken ministers aan de Tweede Kamer. Daarnaast beantwoorden de betrokken ministers ook vragen van Kamerleden. Het tweede criterium is de selectie van alle Kamerstukken met dossiernummer 33 997; het dossiernummer dat de Kamerstukken over de ramp met vlucht MH17 betreft. Het derde criterium is de selectie van alle schriftelijke antwoorden op Kamervragen die betrekking hebben op de crisis rond vlucht MH17. Daarnaast hebben wij enkele relevante stukken opgenomen uit andere dossiers waarnaar in de dossierstukken wordt verwezen. Dit betreft primair enkele stukken van de Raad Buitenlandse Zaken, dossiernummer 21-501-02. Het betreft hier vooral stukken die betrekking hebben op sancties tegen Rusland.

Het aanbod van informatievoorziening van de crisisbeheersingsorganisatie naar de Tweede Kamer is vanzelfsprekend geen eenzijdig proces van kabinet naar de Tweede Kamer toe (en soms van enkele hoge ambtenaren naar de Tweede Kamer). De informatievoorziening naar de Tweede Kamer is een

proces waarbij de vraag naar informatie en het aanbod van informatie elkaar wederzijds voeden. Soms creëert een bepaald aanbod (bijvoorbeeld een mededeling van een minister in een Algemeen Overleg of een stand van zakenbrief vliegramp MH17 van het kabinet) weer een nieuwe vraag naar informatie—zoals in de vorm van (schriftelijke) Kamervragen.

Om het proces van vraag naar en het aanbod van informatievoorziening naar de Tweede Kamer te ordenen, hebben wij in Bijlage K een tabel opgenomen. Deze tabel geeft een chronologisch overzicht van het aanbod van informatie (rechterkolom) en de vraag naar informatie (linkerkolom). Bij het aanbod van informatie zijn alle schriftelijke stukken opgenomen (inclusief hun dossiernummer) en worden de namen genoemd van de bewindspersonen die tijdens een overleg of debat met de Tweede Kamer het woord hebben gevoerd. Bij de vraag naar informatie hebben wij de Algemeen Overleggen opgenomen, de technische briefings, maar ook de schriftelijke vragen die Kamerleden hebben gesteld aan de verantwoordelijke ministers. Door de linkerkolom te vergelijken met de rechterkolom, kan enig inzicht worden verkregen in de dynamiek tussen aanbod van en vraag naar informatie. Hieronder bespreken wij het verloop van de informatievoorziening op hoofdlijnen. Meer details, inclusief verwijzingen naar alle relevante Kamerstukken en bijbehorende dossiernummers worden vermeld in Bijlage K.

9.2.2 De periode van 17 juli tot 8 september 2014

Zoals in hoofdstuk 3 is besproken, wordt snel na het opschalen van de nationale crisisbeheersingsorganisatie een parlementair verantwoordingsteam ingesteld op het NCC. Dit team is de primaire schakel in de informatievoorziening van de crisisorganisatie naar de Tweede Kamer. Op maandagochtend 21 juli informeert de Minister-President de Tweede Kamer voor het eerst over de ontwikkelingen rond de crisis. De Minister-President belooft de Kamer snel weer te informeren: “Het is het voornemen van het kabinet om uiterlijk woensdagochtend een verslag aan de Kamer te sturen over de Raad Buitenlandse Zaken en bij dat verslag een update van de actuele stand van zaken te voegen, zoals die dinsdagavond laat dan wel woensdagochtend vroeg is”. Daarnaast spreekt de Minister-President het voornemen uit dat het kabinet de Tweede Kamer zeer regelmatig informeert over de ontwikkelingen rond de crisis: “Het is verder het voornemen van het kabinet om geregeld, ten minste iedere 48 uur, de Kamer ook daarna updates te sturen van de stand van zaken”.[2]

Met het voornemen van de Minister-President op 21 juli, start een zeer intensieve relatie tussen het kabinet en de Tweede Kamer wat betreft de informatievoorziening over de crisis rond vlucht MH17. De frequentie van informatievoorziening en het detailniveau van de verstrekte informatie over de crisis zijn zeer hoog—veel respondenten geven in de interviews aan dat deze uniek is in de parlementaire geschiedenis. De drie prioriteiten, ’sporen’, vlak na de crisis benoemd door het kabinet, structureren de informatievoorziening in belangrijke mate: (1) repatriëring van de stoffelijke overschotten van de passagiers, (2) onderzoek naar de oorzaak/toedracht van de crash, (3) het onderzoek naar de mogelijke daders. Hieronder geven wij een meer gespecificeerd overzicht van de informatievoorziening naar de Kamer in de tijdsperiode tot de eerste week van september, wanneer

[2] Tweede Kamer, Kamerstuk 33 997, nr. 11.

de crisisorganisatie overgaat in een projectorganisatie. Voor de periode daarna tot en met het voorjaar van 2015 geven wij een meer algemeen overzicht. Voor een gedetailleerd overzicht van de informatievoorziening naar de Tweede Kamer verwijzen wij, nogmaals, naar Bijlage K.

Eerste crisisrespons in het rampgebied

De informatievoorziening naar de Tweede Kamer wordt in de eerste anderhalve week na de crash gekenmerkt door een aantal overleggen en briefings, zowel mondeling als via stand van zakenbrieven. Op 21 juli vindt in de ochtend een technische briefing plaats van de Minister-President, de Minister van Veiligheid en Justitie en de Minister van Binnenlandse Zaken.[3] Vier dagen later, op 25 juli, vindt een Algemeen Overleg plaats met de Minister-President en de Minister van Veiligheid en Justitie.[4] Dat overleg wordt gevoed door een op 24 juli verstuurde, eerste stand van zakenbrief MH17 van het kabinet.[5] Naast de drie sporen van repatriëring, oorzaak/toedracht en strafrechtelijk onderzoek wordt een update gegeven van de directe nazorg naar nabestaanden die heeft plaatsgevonden en activiteiten op het gebied van internationale relaties en diplomatie. Daarnaast informeert het kabinet de Kamer in een separate brief over de aangenomen resolutie in de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, waarin ook steun wordt uitgesproken voor een onafhankelijk internationaal onderzoek onder leiding van Nederland.

De missie Aalbersberg

De eerste stand van zakenbrief van 24 juli wordt al snel gevolgd door een tweede, die op 27 juli wordt verstuurd naar de Tweede Kamer.[6] Na een korte terugblik op de repatriëringsvluchten en de resolutie van de VN-Veiligheidsraad, schetst de brief de actuele situatie op de rampplek. De brief informeert de Kamer over de afwegingen om een politiemissie naar Oekraïne te sturen (in plaats van bijvoorbeeld een zware militaire missie) en beschrijft de samenstelling en opbouw van de politiemissie van LTFO-medewerkers en marechaussee. Aalbersberg wordt in de brief geïntroduceerd als Head of Mission, bijgestaan door de operationele leiding vanuit Defensie, met daarnaast een commandant van de marechaussee ter plaatse. De missie wordt logistiek ondersteund door de directie Operaties (DOPS) van het Ministerie van Defensie. De brief eindigt met een beschrijving van de (internationale en lokale) veiligheidssituatie. Op 28 juli, een dag later, vindt vervolgens een technische briefing van de Kamer plaats door de leden van de MCCb die samenwerken in de voorbereiding van de missie Aalbersberg: de NCTV, de Commandant der Strijdkrachten, de korpschef van de Nationale Politie en de plaatsvervangend Directeur-Generaal Politieke Zaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.[7] Met de brief en de briefing wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over de uitvoering van de missie.

---

[3] Tweede Kamer, Kamerstuk 33 997, nr. 11. Daarna vindt die middag in Nieuwegein de eerste informatiebijeenkomst plaats voor nabestaanden. Die avond wordt resolutie 2166 aangenomen in de VN-Veiligheidsraad.

[4] Tweede Kamer, Kamerstuk 33 997, nr. 12.

[5] Tweede Kamer, Kamerstuk 33 997, nr. 1.

[6] Tweede Kamer, Kamerstuk 33 997, nr. 3.

[7] Tweede Kamer, Kamerstuk 33 997, nr. 13.

De volgende dag, op 29 juli, vindt een Algemeen Overleg plaats in een gecombineerde bijeenkomst van de vaste Kamercommissies voor Buitenlandse Zaken, voor Defensie en voor Veiligheid en Justitie.[8] De Minister van Buitenlandse Zaken, de Minister van Veiligheid en Justitie en de Minister van Defensie spreken in dit overleg met de leden van de commissies. In dit Algemeen Overleg reageert de Tweede Kamer op de informatie uit de technische briefing en de aangeleverde stukken. Het betreft de eerder verstuurde, tweede stand van zakenbrief, twee brieven over de overeenkomst tussen Nederland en Oekraïne inzake de internationale missie ter bescherming van onderzoek,[9] en antwoorden op de twee vragen van Kamerlid Omtzigt (CDA).[10] De aanwezige Kamerleden stellen onder andere vragen over de (internationaal-politieke) achtergronden en uitvoering van de missie Aalbersberg, de identificatie van de slachtoffers, de geboden nazorg aan nabestaanden, en de veiligheid van het Oekraïense luchtruim. In de reactie en daaropvolgende discussie met de Minister van Buitenlandse Zaken komt de internationaal-politieke context aan de orde, waaronder het 'sanctiepakket' richting Rusland. De Minister van Defensie gaat nader in op vragen over de veiligheidssituatie van het personeel ter plekke, in Oekraïne—waaronder de consequenties van de keuze om onbewapend deze missie uit te voeren en alleen het rampgebied te betreden wanneer het veiligheidsbeeld dit toelaat. De Minister van Veiligheid en Justitie gaat tot slot nader in op vragen betreffende het identificatieproces, de nazorg aan nabestaanden vanuit de familierechercheurs, en de onderzoeken naar de oorzaak/toedracht en naar de schuldvraag. Ook beantwoordt de Minister van Veiligheid en Justitie vragen van de Kamer over de veiligheid van het Oekraïense luchtruim.

Op 1 augustus wordt een derde stand van zakenbrief vliegramp MH17 verstuurd naar de Tweede Kamer,[11] gevolgd op 4 augustus door twee brieven van de Minister van Buitenlandse Zaken; een brief die de Kamer informeert over het verdrag tussen Australië en Nederland inzake de aanwezigheid van Australisch overheidspersoneel in Nederland,[12] en een andere brief over aanscherping van sancties tegen Rusland.[13] De derde stand van zakenbrief geeft updates over de zorg aan nabestaanden en het verloop van het identificatieproces in Nederland. Vervolgens worden verschillende aspecten beschreven van de missie Aalbersberg: de veiligheidssituatie, activiteiten (verkenningen en aanwezigheid op rampplek, inrichting van de Forward Operating Base), de samenstelling, de medische voorzieningen, het niet-dragen van handvuurwapens, omgang met de media en de duur (in relatie tot het voornemen van een missie van drie weken). Daarna wordt in de brief uiteengezet hoe het technisch onderzoek naar de toedracht (verantwoordelijkheid en activiteiten Onderzoeksraad voor Veiligheid) en het strafrechtelijk onderzoek (bijeenkomst bij Eurojust en voornemen tot oprichting van een "Joint Investigation Team") zich ontwikkelen. De brief eindigt met informatie over internationale activiteiten: bezoek van Premier Razak van Maleisië; samenwerking met Australië en Oekraïne, waaronder een bezoek van Minister Timmermans aan Kiev; uitspraken van de secretaris-generaal van de Verenigde Naties en een oproep van de G7-

[8] Tweede Kamer, Kamerstuk 33 997, nr. 14.
[9] Tweede Kamer, Kamerstuk 33 997, nr. 4 en nr. 5.
[10] Tweede Kamer, Kamerstuk 33 997, nr. 6.
[11] Tweede Kamer, Kamerstuk 33 997, nr. 7.
[12] Tweede Kamer, Kamerstuk 33 997, nr. 8.
[13] Tweede Kamer, Kamerstuk 21 501-20, nr. 902.

leiders om resolutie 2166 van de VN-Veiligheidsraad te respecteren; verscherping van de bestaande sancties tegen Rusland.

Beëindiging van de missie

Op 6 augustus besluit de MCCb de missie van Aalbersberg te beëindigen. Het besluit is ingegeven door een veranderd veiligheidsbeeld, dat een serieuze dreiging voor de veiligheid van de missie laat zien. Die dag informeren de Minister van Buitenlandse Zaken, de Minister van Defensie en de Minister van Veiligheid en Justitie, mede namens de Minister-President de Tweede Kamer in een brief "dat, in het licht van de huidige omstandigheden in Oost-Oekraïne, het kabinet de voortzetting van de repatriëringsmissie, gericht op het terugbrengen naar Nederland van resterende stoffelijke overschotten en persoonlijke eigendommen van slachtoffers van de ramp met Malaysia Airlines vlucht MH17, thans niet zinvol acht".[14]

Vervolgens wordt ingegaan op de veiligheidssituatie in het rampgebied en de terugtrekking uit de Forward Operating Base Soledar naar Charkiv en dan naar Nederland. De ministers wijzen op de bergingsactiviteiten van de "achthonderd lokale vrijwilligers" in de begindagen van de crisis. De minister stellen dat "[h]et feit dat onderzoekers van de repatriëringsmissie weinig stoffelijke overschotten hebben gevonden, lijkt erop te wijzen dat de Oekraïense inspanningen direct na de ramp effectiever waren dan aanvankelijk werd gedacht". De ministers benadrukken dat een klein team uit Nederland actief blijft in Oekraïne om het mogelijk te maken dat in een later stadium verder kan worden gezocht naar DNA-materiaal van slachtoffers van de crash van vlucht MH17. De brief stelt ook dat het identificatieproces in volle gang is en dat het nog enkele weken kan duren voordat duidelijkheid komt over hoeveel slachtoffers geïdentificeerd zijn. De brief eindigt met een dankwoord aan iedereen die zich heeft ingezet in het rampgebied: "Het kabinet heeft groot respect voor de mensen die in Oekraïne onder zeer moeilijke omstandigheden en met grote inzet hun taak hebben vervuld en voor een deel blijven vervullen. Dat geldt zeker ook voor onze partners uit Australië, Maleisië en van de OVSE. Ook de lokale bevolking heeft een belangrijke rol gespeeld".

Vijf dagen later, op 11 augustus, vindt een ambtelijke briefing plaats van de vaste Kamercommissies voor Buitenlandse Zaken, voor Veiligheid en Justitie en voor Defensie.[15] In deze briefing informeren de NCTV, de Commandant der Strijdkrachten, de korpschef van de Nationale Politie en de Directeur-Generaal Politieke Zaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken de commissieleden over de stand van zaken. Laatstgenoemde zet uiteen welke ontwikkelingen hebben geleid tot het besluit om de missie te beëindigen en hoe de internationale gemeenschap op dit besluit heeft gereageerd. Hij schetst ook welke voorzieningen de Nederlandse overheid heeft gecreëerd om actief te blijven—door het organiseren van een centraal meldpunt waar nog te vinden stoffelijke resten kunnen worden bewaard in combinatie met telefonische meldpunten voor de bevolking indien zij stoffelijke resten van de slachtoffers aantreffen.

Tot slot wijst de Directeur-Generaal Politieke Zaken op humanitaire noodhulp die Nederland biedt voor de bevolking in het rampgebied en op de afwikkeling van de overlijdensaktes van de

[14] Tweede Kamer, Kamerstuk 33 997, nr. 9.

[15] Tweede Kamer, Kamerstuk 33 997, nr. 18.

slachtoffers van vlucht MH17 met een Nederlandse en met een buitenlandse nationaliteit. De Commandant der Strijdkrachten schetst vervolgens het bijzondere karakter van de missie: ongewapend een conflictzone binnentreden. Hij geeft ook aan veel respect te hebben voor degenen die niet veel konden doen, ondanks dat zij veel wilden doen ter plekke. Hij geeft vervolgens aan hoe de leiding van de missie moest schaken op vele borden tegelijkertijd en een politieke brugfunctie vervulde naar de verschillende partijen: de Oekraïense regering, maar ook de samenwerkingspartners en de OVSE. Tot slot geeft hij in detail weer welke activiteiten de missie heeft ontplooid om het rampgebied te bereiken onder de gegeven, moeilijke omstandigheden en welke specifieke veiligheidsaspecten hebben geleid tot het besluit om de missie te beëindigen.

Vervolgens zet de NCTV de drie sporen van repatriëring, toedracht en strafrechtelijk onderzoek uiteen en vertelt dat "[o]m regie te kunnen houden over al deze processen en de continuïteit te kunnen waarborgen, (…) de crisisstructuur voor alles wat te maken heeft met vlucht MH17 gecontinueerd [zal] worden. Dat betekent dus ook dat de crisisbesluitvormingsstructuur, zoals de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb), de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb) maar ook het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie, actief zal blijven." De NCTV licht vervolgens de activiteiten rond de nazorg voor nabestaanden toe, zoals de continuering van de inzet van familierechercheurs en het faciliteren van het opmaken van overlijdensaktes voor passagiers met de Nederlandse nationaliteit. Ook informeert hij de Tweede Kamer over het bedrag dat Malaysia Airlines voorlopig ter beschikking heeft gesteld aan nabestaanden. De NCTV beëindigt de briefing met een uiteenzetting van de voortgang van de onderzoeken van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (spoor 2 naar de toedracht) en het strafrechtelijk onderzoek van het Openbaar Ministerie (spoor 3). Tot slot zet de korpschef van de Nationale Politie uiteen welke zoekacties zijn verricht op welke wijze en op grond van welke informatie—zoals satellietbeelden en de inzet van speurhonden. Ook hij spreekt zijn waardering uit voor al het werk dat op locatie is verricht en spreekt de waarschijnlijkheid uit dat het merendeel van de stoffelijke resten van de passagiers is geborgen.

In de discussie met de leden van de vaste Kamercommissies worden verschillende thema's besproken. Het betreft (a) de verslechterde veiligheidssituatie en de rol van de separatisten en Oekraïne daarbij; (b) de grondigheid waarmee stoffelijke resten van de overleden passagiers zijn geborgen; (c) de mogelijkheid van hernieuwde missies gegeven het invallen van de winter; (d) de activiteiten op de crashsite en de weigering van toegang tot de crashsite ten behoeve van de twee prioriteiten naast repatriëring, te weten het vaststellen van de toedracht en het strafrechtelijk onderzoek; (e) de effectiviteit van de Oekraïense reddingwerkers; uitbetaling van schadevergoedingen door Malaysia Airlines; (f) vragen over de aanwezigheid van circa 800 Oekraïense vrijwilligers die stoffelijke resten van slachtoffers hebben geborgen, terwijl de crisisbeheersingsorganisatie daarvan pas op 4 augustus 2014 weet had.

Vervolgtraject tot 8 september 2014

De informatievoorziening naar de Tweede Kamer tussen 11 augustus en 8 september betreft voor een belangrijk deel een terugblik op de missie Aalbersberg en de bespreking van de interim-situatie tussen de beëindigde missie en een mogelijke nieuwe missie—met daarnaast updates in twee stand van zakenbrieven. Op 14 augustus, drie dagen na de technische briefing door de secretaris (NCTV) en

de ambtelijk adviseurs (CdS en korpschef) van de MCCb versturen de Minister van Buitenlandse Zaken, de Minister van Veiligheid en Justitie en de Minister van Defensie een vierde stand van zakenbrief vliegramp MH17 naar de Tweede Kamer.[16] De brief gaat allereerst in op de nabestaandenzorg en consulaire aspecten met betrekking tot nabestaanden in de "grieving nations" (de landen die slechtoffers te betreuren hadden). De Minister van Veiligheid en Justitie heeft op 14 augustus—de dagtekening van de brief—overleg gehad met "vertegenwoordigers van Slachtofferhulp Nederland, stichting Impact en de coördinator van familierechercheurs, teneinde bij te praten over de zorg aan nabestaanden, processen zo goed mogelijk op elkaar aan te laten sluiten en te borgen dat de nabestaanden zo goed mogelijk worden bijgestaan, nu en in de toekomst."

Vervolgens zet de brief de activiteiten van het Openbaar Ministerie uiteen bij het opstellen van overlijdensaktes en de activiteiten van de Rijksoverheid met ambassades om ook voor niet-Nederlandse of niet in Nederland woonachtige passagiers de inschrijving van het overlijden in de buitenlandse registers te vergemakkelijken. De ministers geven aan dat de Rijkscrisisstructuur nog gehandhaafd zal blijven—ook in de vervolgfase van de crisis: "De Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb) wordt geïnformeerd over de voortgang van de vervolgfase MH17. Daarbij wordt er van uitgegaan dat de crisisstructuur intact blijft, zolang deze fase niet is afgerond. In de vervolgfase wordt nauw samengewerkt tussen gemeenten, de Ministeries van Veiligheid en Justitie, Algemene Zaken, Volksgezondheid, Welzijn en Sport, en Buitenlandse Zaken, maar ook met Slachtofferhulp Nederland, stichting Impact en de familierechercheurs van de politie." Ook de voortgang van het identificatieproces wordt kort besproken.

Dan komt de interim-missie in Oekraïne aan de orde (in Kiev en Charkiv). Inzet van het kabinet is om enerzijds een voorziening te creëren waar bewoners stoffelijke resten kunnen overdragen (flyers en telefoonnummer) en anderzijds in kleine bezetting een missie te handhaven waardoor later een nieuwe missie gemakkelijker kan worden ondernomen. Daarnaast gaat ook deze brief in op de zoekactie door de circa 800 lokale burgers na het neerstorten van het vliegtuig in het gebied. De brief herhaalt dat dit op 4 augustus duidelijk is geworden, waarna een gesprek is gevoerd met het districtshoofd rampenbestrijding van het district Grabova, die deze missie heeft geleid. Het kabinet geeft aan dat de zoekactie werd ondernomen door mensen (waaronder ook mijnwerkers) die gewend waren om dit soort werk te doen na lokale incidenten en rampen, zoals calamiteiten in mijnen. De zoekactie was gericht op het bergen van zoveel mogelijk stoffelijke overschotten—en minder op het bergen van persoonlijke bezittingen.

Daarna gaat de brief in op de veiligheidssituatie, met een dynamische en onzekere situatie vanwege Oekraïense militaire activiteiten en sterke Russische troepenmachten aan de grens. Er wordt een update gegeven van de twee onderzoeken (de Onderzoeksraad voor Veiligheid vervolgt het onderzoek in Den Haag en Nederland heeft een leidende rol in de internationale samenwerking bij het strafrechtelijk onderzoek). Tot slot zet het kabinet in de brief de internationale activiteiten uiteen. Nederland onderhoudt op het hoogste politieke niveau contact met Oekraïense counterparts—mede ook via internationale diplomatieke betrekkingen—teneinde toegang tot de crashsite van MH17 mogelijk te maken (refererend aan de implementatie van resolutie 2166 van de

[16] Tweede Kamer, Kamerstuk 33 997, nr. 10.

VN-Veiligheidsraad). Daarnaast wordt intensief samengewerkt met Australië, Maleisië en de OVSE in dagelijks overleg met betrokken overheidsinstellingen en organisaties in Oekraïne. Op 11 augustus 2014 bezocht de Australische Premier Abbott Nederland om te spreken over de crisis.

Op 15 augustus, één dag na de vierde stand van zakenbrief, stuurt de Minister van Buitenlandse Zaken naar de Tweede Kamer het verslag van de buitengewone Raad Buitenlandse Zaken, gehouden op die dag.[17] Een onderdeel van de besprekingen in de Raad betrof de situatie in Oekraïne en de rol van Rusland—met implicaties voor de handhaving van sancties. De Raad onderstreepte het belang van "onmiddellijke, veilige en volledige toegang tot de rampplek van MH17 om de missie en het onderzoek te hervatten".

De technische briefing door de NCTV, Commandant der Strijdkrachten, de korpschef van de Nationale politie en de Directeur-Generaal Politieke Zaken, de vierde stand van zakenbrief en het verslag van de Raad Buitenlandse Zaken leiden tot 16 schriftelijke vragen bij leden van de vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken. Eigenlijk betreft het 78 vragen, omdat sommige vragen verschillende onderdelen bevatten. De vragen hebben betrekking op de zorgvuldigheid van de berging van de stoffelijke overschotten door de SES en de lokale vrijwilligers; de kennisneming op 4 augustus van de werkzaamheden van de 800 vrijwilligers de eerste dagen; gevolgen van het werk van de vrijwilligers en het uitstel van de missie voor de repatriëring van nog niet geborgen stoffelijke resten, het onderzoek naar de toedracht, en het strafrechtelijk onderzoek; diplomatieke activiteiten om zo snel mogelijk weer toegang te verkrijgen tot de rampplek; er wordt gevraagd om vertrouwelijk inzage te krijgen in de Memoranda of Understanding met Oekraïne en Australia; inzicht in bepalingen van de overeenkomst van de Onderzoeksraad voor Veiligheid met andere landen en vertrouwelijk inzicht in de voortgang van het strafrechtelijk onderzoek; er worden vragen gesteld over de coördinatie van de zorg aan nabestaanden, over belastingtechnische aspecten van de uitkering van Malaysia Airlines, acties van de Rijksdienst voor het Wegverkeer in verband met de auto's van overleden slachtoffers, het beneficiair aanvaarden van erfenissen door nabestaanden; en tot slot vragen over de instabiele situatie in Oost-Oekraïne, waaronder de activiteiten van rechts-extremistische groepen. Op 29 augustus geeft de Minister van Buitenlandse Zaken namens het kabinet puntsgewijs antwoord op alle gestelde vragen.[18]

Op 27 augustus, twee dagen voordat de Kamervragen worden beantwoord, sturen de Minister van Veiligheid en Justitie, de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Defensie een vijfde stand van zakenbrief vliegramp MH17 aan de Tweede Kamer.[19] Deze brief is bedoeld als een aanvulling op de stand van zakenbrief van 14 augustus. De brief maakt melding van de tweede nabestaandenbijeenkomst in Nieuwegein op 26 augustus; de landelijke herdenkingsbijeenkomst op 10 november in Amsterdam—met een formeel en een informeel karakter. Daarnaast worden enkele

[17] Tweede Kamer, Kamerstuk 21 501-02, nr. 1407. De Raad Buitenlandse Zaken bestaat uit de Ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en/of Ontwikkelingssamenwerking van de lidstaten van de Europese Unie.

[18] Tweede Kamer, 33 997, nr. 17. Een inhoudelijke bespreking en inhoudelijke beoordeling van de precieze antwoorden van het kabinet vallen buiten de tijdshorizon van het eerste deelonderzoek van de onderhavige evaluatie.

[19] Tweede Kamer, Kamerstuk 33 997, nr. 16.

updates gegeven van het vaststellen van overlijdensakten (door Oekraïne in geval van niet-Nederlandse staatsburgers), de identificatie, de veiligheidssituatie in Oekraïne, het onderzoek naar de toedracht en het strafrechtelijk onderzoek en de internationale aspecten. Ook wordt aandacht geschonken aan de humanitaire situatie in Oost-Oekraïne. Op 2 september herdenkt de Tweede Kamer plenair de vliegramp MH17.[20] Zes dagen later schaalt de crisisbeheersingsorganisatie af naar een projectstructuur.[21]

9.2.3 De periode van september 2014 tot mei 2015

Op 3 september sturen de Kamerleden Sjoerdsma (D66) en Omtzigt (CDA) 19 schriftelijke vragen naar de Ministers van Buitenlandse Zaken en van Veiligheid en Justitie. Op deze vragen volgt een kleine drie weken later, op 22 september, een antwoord.

Kamervragen en een Algemeen Overleg (eerste helft oktober 2014)

Op 9 september 2014 komt het rapport van voorlopige bevindingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid uit. Op 7 oktober geeft de Onderzoeksraad voor Veiligheid een toelichting aan de Tweede Kamer over dit rapport.[22] Twee dagen later, op 9 oktober versturen de Minister van Buitenlandse Zaken, de Minister van Veiligheid en Justitie en de Minister van Defensie een zesde stand van zakenbrief vliegramp MH17.[23] Het is een vervolg op de brief van 27 augustus. In vergelijking met de eerdere brieven is er nu een langere tijdsperiode verstreken. De zesde stand van zakenbrief geeft geen fundamenteel nieuwe ontwikkelingen weer ten opzichte van de situatie die geschetst wordt in de vijfde brief, op 27 augustus. Het kabinet schrijft: “Gezien de aanhoudende instabiele en onveilige situatie rond de rampplek, lijkt de mogelijkheid om op korte termijn terug te kunnen gaan steeds kleiner te worden. Ook de inval van de winter zal terugkeer verder bemoeilijken. Er is daarom actief gezocht naar andere manieren om de persoonlijke bezittingen van de slachtoffers terug te kunnen krijgen. De interim-missie blijft ter plaatse om dit verder te coördineren en om snelle terugkeer naar de rampplek mogelijk te maken, mocht de veiligheid dat alsnog toelaten”.

Daarnaast wordt specifiek ingegaan op de kwestie rond de uitlating van de Minister van Buitenlandse Zaken in het televisieprogramma Pauw van 8 oktober, over de aanwezigheid van een mondkapje om de nek van een passagier. In de brief geeft het kabinet aan dat de Minister van Buitenlandse Zaken de uitlatingen in het programma betreurt. Daarnaast geeft het kabinet een nadere toelichting op de kwestie vanuit forensisch onderzoeksperspectief. Ondanks dat in eerdere stand van zakenbrieven expliciet gerept wordt over voortzetting van de crisisbeheersingsorganisatie, wordt in deze stand van zakenbrief niet vermeld dat de crisisbeheersingsorganisatie inmiddels is afgeschaald naar een projectorganisatie.

---

[20] Handelingen Tweede Kamer 2013/14, nr. 103.

[21] Dit markeert het einde van de tijdlijn van de evaluatie van de crisisbeheersingsorganisatie in deelonderzoek 1 Ten behoeve van deelonderzoek 3, waarvan in dit hoofdstuk verslag wordt gedaan, loopt de tijdlijn tot het voorjaar van 2015.

[22] Zie: Tweede Kamer, 33 997, nr. 20.

[23] Tweede Kamer, 33 997, nr. 20.

Op 7 oktober—de dag van de briefing van de Kamer door de Onderzoeksraad voor Veiligheid—volgt een reeks van 43 vragen uit de vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken. Op deze vragen volgt een week later, op 13 oktober, een antwoord. Het Kamerlid Omtzigt (CDA) stelt daarnaast op 7 oktober nog tien schriftelijke vragen. Een week later, op 15 oktober volgt een antwoord op deze vragen door de Ministers van Veiligheid en Justitie en van Buitenlandse Zaken.[24] Op dezelfde dag vindt een Algemeen Overleg plaats met de beide bewindspersonen in de vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken.[25] Aanwezig zijn de Minister van Buitenlandse Zaken, de Minister van Defensie en de Minister van Veiligheid en Justitie.

Kamervragen en een algemeen overleg (eind oktober – eind november 2014)

Ruim een week later, op 23 en 24 oktober, volgen 18 vragen: zeven vragen gesteld door Sjoerdsma (D66), Omtzigt (CDA), Voordewind (CU), Van Ojik (GL) en Bontes (Groep Bontes/Van Klaveren) en 11 vragen gesteld door de Kamerleden Omtzigt en Sjoerdsma (op 23, respectievelijk 24 oktober). Een antwoord op de zeven vragen laat bijna een maand op zich wachten: op 21 november geven de Ministers van Buitenlandse Zaken, van Veiligheid en Justitie en van Defensie antwoord.[26] Een antwoord op de 11 vragen van Omtzigt (CDA) en Sjoerdsma (D66), door dezelfde ministers, mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, volgt vijf dagen later, op 26 november.[27] Voor de beantwoording van de Kamervragen heeft, op 13 november, inmiddels een Algemeen Overleg plaatsgevonden in de vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken.[28] Aanwezig zijn de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Veiligheid en Justitie.

Kamervragen en de zevende stand van zakenbrief (eind november – december 2014)

Op 18 november stuurt de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu een verzamelbrief Luchtvaart naar de Kamer, met daarin onder andere internationale ontwikkelingen inzake MH17.[29] Op 26 november vindt een Algemeen Overleg Luchtvaart plaats in de vaste Kamercommissie voor Infrastructuur en Milieu.[30] Twee dagen later, op 28 november, stellen de Kamerleden Omtzigt (CDA) en Sjoerdsma (D66) 14 schriftelijke vragen, die voornamelijk betrekking hebben op het lidmaatschap van Maleisië in het Joint Investigation Team en de onafhankelijkheid van het strafrechtelijk onderzoek. De Ministers van Veiligheid en Justitie, van Buitenlandse Zaken en van Defensie beantwoorden een maand later, op 22 december, deze schriftelijke vragen.[31]

Op dezelfde dag stelt het Kamerlid Ten Broeke (VVD) vier schriftelijke vragen over de stand van zaken rondom de MH17-rampplek. Dit betrof een mededeling van de Onderzoeksraad voor Veiligheid dat de bergingswerkzaamheden waren afgerond. Op 9 december stelt het Kamerlid Bontes (Groep Bontes/Van Klaveren) vragen over een bericht in de Telegraaf met de kop “Nederland

---

[24] Aanhangsel handelingen Tweede Kamer, 2014/15, nr. 267.

[25] Tweede Kamer, Kamerstuk 33 997, nr. 24.

[26] Aanhangsel handelingen Tweede Kamer 2014/15, nr. 617.

[27] Aanhangsel handelingen Tweede Kamer 2014/15, nr. 671.

[28] Tweede Kamer, Kamerstuk 33 997, nr. 27.

[29] Tweede Kamer, Kamerstuk 31 936, nr. 232.

[30] Tweede Kamer, Kamerstuk 31 936, nr. 257.

[31] Aanhangsel Handelingen Tweede Kamer 2014/15, nr. 881 en nr. 903.

heeft onderzoek MH17 verpest" en hij verzoekt tot een debat en beantwoording van openstaande vragen. Daarop stuurt de Minister van Veiligheid en Justitie de volgende dag een afschrift van zijn brieven aan de advocaat Van der Goen (d.d. 27 oktober en 9 december 2014), die optreedt namens een aantal nabestaanden.[32]

Naar aanleiding van een publicatie in het politietijdschrift *Blauw* stellen op 12 december de Kamerleden Bontes en Van Klaveren (Groep Bontes/Van Klaveren) vijf vragen over het optreden van de LTFO-medewerker die in Torez als eerste de verzamelde body bags met stoffelijke resten van de slachtoffers zag. De vragen worden aangevuld met nog eens vijf vragen van de Kamerleden Sjoerdsma (D66) en Omzicht (CDA). De Kamerleden willen voornamelijk weten of het optreden van deze individuele Nederlandse functionaris in Oost-Oekraïne is te duiden als het voeren van onderhandelingen met de separatisten. Na de jaarwisseling, op 8 januari 2015, beantwoorden de Ministers van Buitenlandse Zaken, van Veiligheid en Justitie en van Defensie deze schriftelijke vragen.[33] De ministers benadrukken dat er geen sprake is van rechtstreekse onderhandelingen met separatisten en dat alle contacten met separatisten verliepen via de OVSE, die daarbij de leiding had.

Op 18 december 2014 verschijnt de zevende stand van zakenbrief vlucht MH17.[34] De brief doet verslag van de inspanningen van de interim-missie in Oekraïne, waaronder het bergen en naar Nederland transporteren van de wrakstukken van het toestel. De brief rapporteert dat nog vier passagiers niet zijn geïdentificeerd. De brief beschrijft vervolgens de veiligheidssituatie in Oekraïne, de interim-missie tijdens de vorstperiode en de internationale inspanningen. Vervolgens wordt aandacht geschonken aan de nazorg voor nabestaanden en de luchtveiligheid boven conflictgebieden. De brief besluit met een korte update van de onderzoeken en vermeldt dat een herdenkingspenning is uitgereikt aan betrokken medewerkers van verschillende organisaties.

Kamervragen (januari – februari 2015)

Op 3 januari 2015 komt de NOS met een nieuwsbericht dat Oekraïne, volgens luchtvaartdeskundigen, al begin mei 2014 het luchtruim had moeten sluiten. Een reeks van incidenten met neergeschoten vliegtuigen en een briefing van diplomaten in Kiev, op 14 juli 2014, zouden sterke aanwijzingen bevatten dat er in Oost-Oekraïne luchtdoelraketten aanwezig waren met een groot bereik.[35] Twee dagen later, op 5 januari, stellen de Kamerleden Sjoerdsma (D66) en Omtzigt (CDA) 20 vragen aan de Ministers van Veiligheid en Justitie, van Buitenlandse Zaken en van Defensie. De vragen gaan over hun nog onbeantwoorde vragen: over het aantal neergeschoten helikopters en vliegtuigen boven Oost-Oekraïne voorafgaand aan de ramp met vlucht MH17 en over de briefing in Kiev van diplomaten, waaronder een Nederlandse diplomaat, over het neerschieten van een Antonov-toestel. Een dag later, op 6 januari, informeert de Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD) de Tweede Kamer dat bij brief van 21 november 2014 de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Defensie de CTIVD hebben gevraagd een onderzoek in te stellen naar de rol van de AIVD en de MIVD bij de

[32] Tweede Kamer, Kamerstuk 33 997, nr. 25.

[33] Aanhangsel Handelingen Tweede Kamer 2014/15, nr. 972 en nr. 973.

[34] Tweede Kamer, Kamerstuk 33 997, nr. 26.

[35] http://nos.nl/artikel/2011572-oekraine-had-luchtruim-al-in-mei-moeten-sluiten.html.

besluitvorming rondom de veiligheid van vliegroutes.[36] Achtergrond was een verzoek van de Onderzoeksraad voor Veiligheid, d.d. 14 november 2014, ten behoeve van zijn onderzoek naar de besluitvorming rond het bepalen van vliegroutes.

Op 12 januari 2015 stellen de Kamerleden Sjoerdsma (D66) en Omtzigt (CDA) 23 schriftelijke vragen aan de Ministers van Veiligheid en Justitie, van Buitenlandse Zaken en van Defensie over de Nederlandse informatiepositie in aanloop naar de MH17-ramp. Een dag later vraagt het Kamerlid Omtzigt (CDA) een plenair debat hierover aan.[37] Daarvoor is geen meerderheid en er worden, als alternatief voor een debat, op 20 januari 87 schriftelijke vragen gesteld vanuit de vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken aan de Ministers van Veiligheid en Justitie, Buitenlandse Zaken en de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu over de zevende stand van zakenbrief MH17. Twee dagen later doet het Kamerlid Omtzigt (CDA) het verzoek tot het delen van het verslag van de briefing Presidentiële administratie van Oekraïne op 14 juli 2014. Een dag later bericht de Minister van Buitenlandse Zaken dat dit verslag geheim blijft,[38] waarna op 26 januari hierover nog tien schriftelijke vragen worden ingediend door het Kamerlid Bontes (Groep Bontes/Van Klaveren).[39]

Op 3 februari 2015 verschijnt de achtste stand van zakenbrief vlucht MH17.[40] De brief bevat antwoorden van de Ministers van Veiligheid en Justitie en van Buitenlandse Zaken en de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu op de 87 vragen die op 20 januari vanuit de vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken waren gesteld over de zevende stand van zakenbrief. Op 4 februari 2015 stellen zes woordvoerders vanuit de oppositie nog enkele vragen over de tussenrapportages van de onderzoeken van de Onderzoeksraad voor Veiligheid.[41] Die dag bezoeken ook enkele nabestaanden vanuit de Stichting Vliegramp MH17 de Tweede Kamer. Op 5 februari 2015 vindt een algemeen overleg plaats tussen de vaste Kamercommissies voor Buitenlandse Zaken en voor Infrastructuur en Milieu inzake de stand van zaken ronden de MH17-ramp.[42] Onderwerp is “de onderzoeken MH17”. Aanwezig zijn de Ministers van Buitenlandse Zaken, van Veiligheid en Justitie en de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu. Aan de orde zijn de eerdere stukken en de achtste stand van zakenbrief. Veel woordvoerders onderstrepen het belang van de drie prioriteiten van het kabinet: (1) repatriëring van de stoffelijke resten van de slachtoffers, (2) vaststellen van de oorzaak, (3) opsporen van de daders. De woordvoerders memoreren de actualiteit, namelijk dat er opnieuw stoffelijke resten van slachtoffers zijn geborgen.

In het overleg komt ook de kans op vervolging van mogelijke daders aan de orde, mede in het kader van berichten in de media over een “non-disclosure”-verklaring tussen Nederland, België, Australië

---

[36] Tweede Kamer, Kamerstuk 29 924, nr.117.

[37] Handelingen Tweede Kamer, 2014/15, nr. 40, item 8).

[38] Tweede Kamer, Kamerstuk 33 997, nr.28.

[39] Kamerlid Bontes (Groep Bontes/Van Klaveren) krijgt een maand later, op 26 februari, antwoord op deze vragen. Zie: aanhangsel Handelingen Tweede Kamer 2014/15, nr. 1343.

[40] Tweede Kamer, Kamerstuk 33 997, nr. 30.

[41] Deze vragen worden twee dagen later, op 6 februari, door de Minister van Veiligheid en Justitie schriftelijk beantwoord. Zie: aanhangsel Handelingen Tweede Kamer, 2014/15, nr.1226.

[42] Tweede Kamer, Kamerstuk 33 997, nr. 36.

en Oekraïne.[43] Daarnaast krijgt de diplomatenbriefing van 14 juli 2014 in Kiev veel aandacht. Het gaat dan over de vraag in hoeverre het kabinet had kunnen weten dat het luchtruim boven Oost-Oekraïne onveilig was. Wat betreft de lopende onderzoeken (van de Onderzoeksraad voor Veiligheid en van het Openbaar Ministerie) discussiëren Kamerleden over de informatievoorziening en de terughoudendheid die vanuit de onderzoeken moet worden betracht met betrekking tot het verstrekken van informatie. Met de Minister van Veiligheid en Justitie wordt kort gesproken over de rol van de familierechercheurs en het tijdstip van overdracht naar casemanagers van Slachtofferhulp Nederland. Daarna richt de discussie zich voornamelijk op de diplomatenbriefing.

Op 9 februari 2015 wordt middels een brief van de Ministers van Veiligheid en Justitie, van Buitenlandse Zaken en van Defensie een antwoord gegeven op de 23 vragen van de Kamerleden Sjoerdsma (D66) en Omtzigt (CDA).[44] Op 10 februari 2015 vindt een Algemeen Overleg plaats in de vaste Kamercommissies voor Buitenlandse Zaken, voor Defensie en voor Veiligheid en Justitie inzake de tijdsbelasting van de medewerkers van de CTIVD. Aanwezig zijn de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Defensie.

Naar aanleiding van het verslag van het Algemeen Overleg van 5 februari 2015 houdt de Kamer op 12 februari een plenair twee-minutendebat. Er worden verschillende moties ingediend, waarvan alleen die van het Kamerlid Sjoerdsma (D66) wordt aangenomen. In de motie wordt de regering verzocht in overleg te treden met de luchtvaatsector in verband met de luchtveiligheid boven conflictgebieden.[45] Op dezelfde dag informeert de Minister van Buitenlandse Zaken de Kamer dat een amnestieregeling in het kader van de overeenkomst van Minsk, gesloten op 12 februari 2015, niet zal gelden voor de verantwoordelijken voor het neerhalen van vlucht MH17. Na de bekendmaking van die overeenkomst was grote ongerustheid ontstaan over de gevolgen daarvan voor de mogelijke vervolging van verantwoordelijken voor de crash van vlucht MH17.

Naar een plenair debat over MH17 (maart – april 2015)

De periode van maart tot eind april 2015 wordt gekenmerkt door een zekere regelmaat in de formulering van Kamervragen en antwoorden van de regering. Op 4 maart worden vragen gesteld over de rol van de AIVD in het strafrechtelijk onderzoek; deze vragen worden op 13 maart beantwoord.[46] Op 16 maart vindt een Notaoverleg Europese Raad plaats met de Minister-President, waarin vragen worden gesteld over het openbaar maken van stukken, de vraag of Oekraïne meewerkt aan de strafrechtelijke onderzoeken en het beschikbaar stellen van de radargegevens van

[43] Op 7 augustus 2014 tekende Nederland een overeenkomst met Australië, Oekraïne en België in het kader van het strafrechtelijk onderzoek. In deze overeenkomst is een bepaling opgenomen over het recht van ieder land om te bepalen welke informatie openbaar wordt gemaakt die het land zelf heeft ingebracht. Zie: http://www.eurojust.europa.eu/press/PressReleases/Pages/2014/2014-07-28.aspx, geraadpleegd op 28 november 2015.

[44] Aanhangsel Handelingen Tweede Kamer, 2014/15, nr.1243.

[45] Moties over een parlementaire enquête (Bontes), het openbaar maken van vertrouwelijke verslagen (De Roon), en het informeren van de Kamer over mogelijkheden tot strafrechtelijke vervolging (Omtzigt) worden verworpen.

[46] Aanhangsel Handelingen Tweede Kamer 2014/15, nr. 1549.

vlucht MH17 en van de omgeving waarin vlucht MH17 is neergestort.[47] Op 31 maart 2015 sturen de Ministers van Veiligheid en Justitie en van Buitenlandse Zaken in een brief hun reactie op de publicatie op een website van foto's afkomstig uit het onderzoek van de wrakstukken van MH17.[48]

Op 7 april 2015 regelt de Kamer haar werkzaamheden en wordt Kamerbrede steun verworven voor een plenair debat over MH17 en een verzoek tot een brief van de regering.[49] De week daarop volgen 31 schriftelijke vragen van Kamerleden over de vervolgings- en berechtingsstrategie, een uitgelekt verslag van de briefing van 14 juli 2014 in Kiev, vooruitgang op het gebied van de luchtveiligheid, de voortgang van het strafrechtelijk onderzoek en een verzoek tot het openbaar maken van de besluitenlijsten van de MCCb. Op 23 april 2015 vindt het plenair debat plaats in de Tweede Kamer over "MH17 en de informatiepositie van de Nederlandse regering", mede ook naar aanleiding van de negende stand van zakenbrief.[50]

Op 23 april 2015 geven de Ministers van Veiligheid en Justitie en van Buitenlandse Zaken schriftelijk antwoord op 11 van de eerdere Kamervragen, gesteld door de Kamerleden Sjoerdsma en Omtzigt over de vervolgings- en berechtingsstrategie van verdachten van het neerhalen van vlucht MH17.[51] Ook sturen dezelfde dag de Ministers van Buitenlandse Zaken en van Veiligheid en Justitie een brief, waarin zij stellen dat "het kabinet vanaf het begin volledig heeft meegewerkt aan de onderzoeken van de OvV en het OM. Zowel de OvV als het OM hebben toegang tot alle documenten die zij nodig hebben ten behoeve van de onderzoeken".[52] Tijdens het debat reageren de aanwezige Ministers van Buitenlandse Zaken, van Veiligheid en Justitie en de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu op vragen van de Kamer. Er worden drie moties ingediend: een motie van het Kamerlid Omtzigt (CDA),[53] een motie van het Kamerlid Sjoerdsma (D66)[54] en een motie van het Kamerlid Bontes (Groep Bontes/Van Klaveren).[55] Op 28 april 2015 komen de moties in stemming en worden ze alle drie verworpen.[56]

---

[47] Tweede Kamer, Kamerstuk 21501-20, nr. 966.

[48] Tweede Kamer, Kamerstuk 33 997, nr. 37.

[49] Handelingen Tweede Kamer, 2014-15, nr. 72.

[50] Handelingen Tweede Kamer, 2014/15, 80, nr. 14.

[51] Aanhangsel Handelingen Tweede Kamer, 2014-15, nr. 2058.

[52] Tweede Kamer, Kamerstuk 33 997, nr. 42.

[53] Dit betreft het verzoek om een volledige inventarisatie te maken van alle relevante documenten waarover zij beschikt, inclusief die over de informatiepositie van de regering voorafgaand aan de crash en de besluiten die de regering na de crash genomen heeft. In de motie verzoekt Omtzigt de regering tevens om die complete inventarisatie op korte termijn met de onderzoekers van de Onderzoeksraad voor Veiligheid en WODC/Universiteit Twente te delen en de documenten aan hen beschikbaar te stellen. Zie: Tweede Kamer, Kamerstuk 33 997, nr. 39.

[54] Dit betreft het verzoek aan de regering om spoedig een eigenstandige analyse te laten maken over de wijze waarop het delen van veiligheidsinformatie in Nederland ten aanzien van de risico's van vliegen boven conflictgebieden kan worden verbeterd. Zie: Tweede Kamer, Kamerstuk 33 997, nr. 40.

[55] Dit betreft het verzoek aan de regering om alle documenten in het kader van de crisiscommunicatie en crisisbeheersing openbaar te maken, waarbij slechts de namen van de desbetreffende personen die in de stukken voorkomen onleesbaar worden gemaakt. Zie: Tweede Kamer, Kamerstuk 33 997, nr. 41.

[56] Handelingen Tweede Kamer, 2014/15, 81, nr. 23.

De laatste activiteiten in de informatievoorziening van de crisisbeheersingsorganisatie naar de Tweede Kamer in de verslagleggingsperiode van de onderhavige evaluatie betreffen twee brieven als antwoord op Kamervragen. Op 24 april 2015 geeft de Minister van Buitenlandse Zaken antwoord op de vijf vragen van de Kamerleden Bontes en Van Klaveren (Groep Bontes/Van Klaveren) over de uitgelekte geheime Kiev-notulen.[57] Op 30 april 2015 geven de Ministers van Veiligheid en Justitie en van Buitenlandse Zaken antwoord op vragen van het Kamerlid Ten Broeke (VVD) over het bericht dat een Russisch museum delen van de MH17 tentoon gaat stellen.[58]

9.2.4 Analyse van informatievoorziening naar de Tweede Kamer

Informatiedichtheid

In de overleggen, briefings, stand van zakenbrieven en antwoorden op de Kamervragen wordt door de crisisbeheersingsorganisatie veel gedetailleerde informatie over de crisis gedeeld met de Tweede Kamer. Bij de overleggen betreft het soms wisselende combinaties van vaste Kamercommissies (Buitenlandse Zaken, Veiligheid en Justitie, Defensie en soms ook Infrastructuur en Milieu en Binnenlandse Zaken). Alle informatie die met de Kamer wordt gedeeld, is openbaar—waaronder de gedeelde verslagen van de overleggen/briefings en de stand van zakenbrieven. Het parlementair verantwoordingsteam was hiervoor verantwoordelijk en stemde nauw af met het NKC. Het openbare karakter van de briefings en overleggen vergde tevens een zeer nauwe afstemming met de (besloten) informatievoorziening naar nabestaanden. De Minister-President had immers op de eerste informatiebijeenkomst te Nieuwegein de nabestaanden beloofd dat zij als eerste geïnformeerd zouden worden over ontwikkelingen. Zo werd getracht te voorkomen dat nabestaanden via de media—die verslag deden van de bijeenkomsten—zouden moeten vernemen wat de stand van zaken was in het crisisverloop rond de crash van vlucht MH17.

De grote informatiedichtheid van de informatie die is verstrekt aan de Kamer—in overleggen, briefings, Kamerbrieven en antwoorden op Kamervragen—komt voort uit de belofte van de Minister-President om de Tweede Kamer zeer regelmatig te informeren over de stand van zaken. Vanaf de eerste technische briefing op 21 juli 2014 was de informatievoorziening zeer gedetailleerd. In de complexe crisis rond vlucht MH17 gaf de hoge informatiedichtheid afstemmingsproblemen. Informatie kan in een complexe crisissituatie razendsnel veranderen. Soms zijn informatiebeelden in een crisissituatie tegenstrijdig. Soms moest de verzending van een stand van zakenbrief wachten omdat nieuwe gedetailleerde informatie beschikbaar zou komen. Soms riepen specifieke details in de Kamerbrieven vragen op bij Kamerleden en de media, bijvoorbeeld omdat informatie anders was dan voorheen of omdat eerdere informatie (deels) weer werd tegengesproken.

Twee kantelpunten

Bij crises is het vaak het geval dat er op een zeker moment een of meer kantelpunten waarneembaar zijn in de waardering van de crisisbeheersing. Na verloop van tijd komen er dan kritische geluiden op

[57] Aanhangsel handelingen Tweede Kamer, 2014-15, nr. 2087.

[58] Aanhangsel handelingen Tweede Kamer, 2014-15, nr. 2131.

en wordt de steun voor de crisisbeheersingsorganisatie minder. Het is bij grote en complexe crises veelal niet zozeer de vraag *of* er kritiek komt, maar *wanneer* deze kritiek komt.[59]

In het proces van informatievoorziening naar de Tweede Kamer zijn twee belangrijke kantelpunten te onderscheiden. Het eerste kantelpunt in de informatievoorziening naar de Kamer is begin oktober 2014, na het uitkomen van het rapport Eerste Bevindingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid. Voor deze datum geeft de Kamer het kabinet veel ruimte en veel initiatief in de informatievoorziening over de voortgang van de crisisbeheersing. Vanaf begin oktober gaat de Kamer zelf meer initiatief nemen en worden veel, vaak zeer gedetailleerde vragen gesteld aan de regering. Kamerleden uiten dan hun zorgen over de voortgang van de drie prioriteiten van het kabinet: de repatriëring van stoffelijke resten, het onderzoek naar de toedracht en het strafrechtelijk onderzoek.

Een tweede belangrijk kantelpunt is begin januari 2015. Op 3 januari 2015 blijkt dat er op 14 juli 2014, drie dagen voor de crash van vlucht MH17, een briefing heeft plaatsgevonden van vertegenwoordigers van ambassades in Kiev over de veiligheid van het Oekraïense luchtruim. Het verslag van de briefing bereikt niet het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Enkele Kamerleden uiten daarnaast hun verontrusting dat de Onderzoeksraad voor Veiligheid zelf het initiatief moest nemen om het verslag van deze briefing op te vragen ten behoeve van zijn onderzoek naar de besluitvorming over vliegroutes over conflictgebieden. Enkele Kamerleden stellen dat de het kabinet uit eigen initiatief dit verslag had moeten aanleveren. Daarbij komt dat enkele Kamerleden het verzoek indienden om inzage te krijgen in dit verslag. Het kabinet handhaaft de positie dat het verslag van de ambassadebriefing, op 14 juli 2014 in Kiev, niet kan worden ingezien door de Kamer—al blijkt uit een uitzending op 4 april 2015 van het televisieprogramma Argos dat de VPRO de hand heeft weten te leggen op het vertrouwelijke verslag.[60] Daarnaast dienen enkele Kamerleden ook het verzoek in om inzage te krijgen in de besluitenlijsten van de MCCb, die als staatsgeheim—zeer geheim zijn gerubriceerd. Het kabinet gaat niet in op dit verzoek en stelt dat interne stukken van de crisisbeheersingsorganisatie, zoals verslagen en besluitenlijsten van ICCb en MCCb, gerubriceerd blijven.[61]

De herhaalde verzoeken van de Kamer tot inzage in stukken van de crisisbeheersingsorganisatie, zorgen over de informatieverstrekking naar de diverse actoren die belast zijn met de onderzoeken, en het herhaald vasthouden van het kabinet aan de rubricering van interne stukken, leidden vanaf februari 2015 in de media tot het beeld van een verslechterde relatie tussen kabinet en Kamer. Zoals later in dit hoofdstuk aan de orde komt, zijn de media zeer kritisch. Op de dag van het Algemeen Overleg van 5 februari 2015 rapporteert De Volkskrant dat “MH17 leidt tot [een] politieke

[59] Zie bijvoorbeeld: Hood, C. (2002). The Risk Game and the Blame Game. *Government and Opposition, 37* (1), pp. 15–37; Olson, R.S. (2000). Toward a Politics of Disaster: Losses, Values, Agendas, and Blame. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters, 18* (2), pp. 265-287.

[60] http://argos.vpro.nl/seizoenen/2015/afleveringen/04-04-2015.

[61] Voor de MCCb-stukken vloeit dat logisch voort uit de rubricering van de notulen van de ministerraad, omdat de MCCb een onderraad is van de ministerraad. In de inleiding bij deze evaluatie zijn wij reeds ingegaan op de onderliggende argumenten van het kabinet voor rubricering van stukken van de crisisbeheersingsorganisatie.

splijtzwam", waarbij de lof voor het kabinet is omgeslagen in een groeiend wantrouwen.[62] In het artikel rapporteert De Volkskrant dat een parlementariër spreekt van een "doofpot", terwijl andere parlementariërs een uiterst scherpe toon hanteren.

Enkele dagen later, op 10 februari 2015, wordt het beeld in de media van een selectieve en beperkte informatievoorziening door de Rijksoverheid verder versterkt door het openbaar maken van zeer veel interne documenten van NKC, ICCb en MCCb in het kader van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob).[63] Het betreft hier stukken waarover ook vanuit het parlement om inzage gevraagd was. Het verzoek was ingediend door De Volkskrant, NOS en RTL Nieuws op 30 oktober 2014. De interne documenten bevatten (soms zeer veel) weggelakte passages—hetgeen gebruikelijk is bij het vrijgeven van gerubriceerde documenten onder de Wet openbaarheid van bestuur. Het beeld van een moeizame verhouding in de informatievoorziening tussen kabinet en Tweede Kamer, na begin januari 2015, werd door de weggelakte passages verder versterkt in de media.

BEVINDINGEN OVER DEELVRAAG 3a: INFORMATIEVOORZIENING RICHTING DE TWEEDE KAMER

Antwoord op deelvraag 3a
Hoe is de informatievoorziening verlopen richting de Tweede Kamer?

1. Er was sprake van een hoge frequentie en dichtheid van informatievoorziening naar de Tweede Kamer. Deze informatievoorziening kwam voort uit een belofte van de Minister-President om de Tweede Kamer regelmatig te informeren.
2. De hoge frequentie en dichtheid van de informatievoorziening naar de Tweede Kamer bracht neveneffecten mee:
   a. In combinatie met de complexiteit van de crisis—waarin veel informatie en gegevens, soms voortdurend, aan verandering onderhevig zijn—heeft dit tot gevolg gehad dat informatie regelmatig herzien of vernieuwd moest worden.
   b. In combinatie met het uitgangspunt dat nabestaanden eerder geïnformeerd moesten worden dan de Tweede Kamer heeft dit tot gevolg gehad dat de informatievoorziening complex was en soms moeilijk af te stemmen. Hierdoor kwam het incidenteel voor dat nabestaanden later werden geïnformeerd of dat de informatievoorziening werd vertraagd.
3. Bij de informatievoorziening naar de Tweede Kamer traden twee kantelpunten op in de waardering van de informatievoorziening:
   a. Rond 7 oktober 2014, na de briefing van de Onderzoeksraad voor Veiligheid, werden zeer veel Kamervragen over informatie betreffende vervolgmissies.
   b. Rond 3 januari 2015—na het bekend worden van het verzoek van de Onderzoeksraad voor Veiligheid aan de CTIVD inzake de diplomatenbriefing van 14 juli 2014—werden zeer veel Kamervragen gesteld.
4. Bij oppositiepartijen in de Tweede Kamer ontstond, vanaf begin januari 2015, een groeiende perceptie dat er informatie werd achtergehouden door de regering. Deze perceptie is verder gevoed door:

[62] http://www.volkskrant.nl/binnenland/kabinet-vecht-tegen-groeiend-wantrouwen-rondom-rampvlucht~a3844778/.

[63] Wob-besluit inzake MH17 van de minister van Veiligheid en Justitie, Kenmerk 614807, Den Haag, 10 februari 2015.

a. De weigering van de regering om de Tweede Kamer (vertrouwelijk) inzage te bieden in de staatsgeheime stukken van de ICCb en de MCCb.
b. Publicatie van vrijgegeven gedeelten van ICCb- en MCCb-stukken, in het kader van een Wob-procedure, waarbij zeer grote gedeelten tekst zwart zijn gelakt.

9.3 INFORMATIEVOORZIENING NAAR MEDIA EN SAMENLEVING

De informatievoorziening van de Rijksoverheid naar de media en de samenleving kenmerkte zich door een aantal vaste structuren. Het aanbod bestond, in de eerste plaats, het schriftelijke (online) verklaringen. [64] Dit waren persverklaringen (nieuwsberichten) die na belangrijke gebeurtenissen, of op geregelde tijdstippen werden geplaatst. Een voorbeeld hiervan is de berichtgeving over aantallen geïdentificeerde slachtoffers. Het aanbod van informatievoorziening werd geplaatst op een speciale webpagina van de Rijksoverheid ten behoeve van de informatievoorziening in de crisis rond vlucht MH17.[65] Hierdoor werd continuïteit van het aanbod gegarandeerd.

In de tweede plaats verliep informatievoorziening via persconferenties. In de eerste weken van de crisis werden zeer regelmatig persconferenties gehouden van bewindslieden, waarbij de Minister-President optrad als centrale bewindspersoon. De persconferenties verliepen zeer gestructureerd: op geregelde tijden, volgens een vast format en steeds vanaf dezelfde locatie. Er is gedurende de crisis rond vlucht MH17 veel geïnvesteerd in het coördineren van de informatievoorziening met het oog op eenheid van crisiscommunicatie. Vanaf de start van de crisis verliep hiertoe de woordvoering en crisiscommunicatie via het NKC en stonden departementale voorlichters de pers niet te woord vanuit hun departementale rol. Hierdoor was het voor vertegenwoordigers van de pers niet meer mogelijk om hun eigen informatiekanalen binnen ministeries te benutten.

In de derde plaats heeft de nationale crisisbeheersingsorganisatie soms documenten openbaar gemaakt. Veel interne documenten bevatten gerubriceerde informatie: de documenten zijn veelal “staatsgeheim-zeer geheim” verklaard of “departementaal vertrouwelijk”. Zoals in de vorige paragraaf is beschreven, heeft dat vanuit de pers geleid tot een aantal Wob-verzoeken; vanaf 8 september 2014 tot 30 april 2015 zijn er zeven Wob-verzoeken geregistreerd. De Rijksoverheid heeft in het kader van deze procedure zeer veel documenten vrijgegeven, zij het dat veel informatie op deze documenten is weggelakt in verband met de aanwezigheid van gerubriceerde informatie. Vertegenwoordigers van de pers reageerden hierop met de vraag welke informatie verborgen werd gehouden. Zo publiceerde website Geenstijl bijvoorbeeld pagina’s met louter zwartgelakte tekstgedeelten.

Tabel 9.1 geeft het overzicht van het aanbod van de Rijksoverheid over de periode 17/7/2014 – 07/9/2014, alsmede over de periode 08/9/2014 – 30/4/2015. In Tabel 9.1 is te zien dat in beide

[64] Via de website https://www.rijksoverheid.nl/documenten zijn alle documenten te downloaden of in te zien.
[65] Zie: https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/vliegramp-mh17.

perioden Kamerstukken het grootste aanbod vormen, daarnaast zijn er veel persconferenties (in de categorieën mediateksten en video), en toespraken van bewindslieden.[66]

De informatievoorziening naar media en samenleving verliep ook indirect. De informatievoorziening naar de Tweede Kamer, via briefings en stand van zakenbrieven, bereikte de samenleving op indirecte wijze. De stukken die naar de Tweede Kamer werden gestuurd ter informatie waren openbaar. De journalistieke media maakte dan ook in belangrijke van deze stukken gebruik als informatiebron. Ook hier was coördinatie op de informatievoorziening strikt noodzakelijk omdat het uitgangspunt was dat nabestaanden eerder moesten worden geïnformeerd dan Tweede Kamer of samenleving. Soms werkte dit ook andersom: dan bleek informatie die was gedeeld met nabestaanden eerder bij de journalistieke media dan dat de Tweede Kamer was geïnformeerd.

Inhoudelijk verliep de informatievoorziening sterk gestructureerd vanuit de drie prioriteiten die het kabinet zich ten doel had gesteld: (1) repatriëring van de slachtoffers; (2) onderzoek naar de oorzaken; (3) opsporen van mogelijke daders. Bij nieuwe ontwikkelingen kon de crisiscommunicatie dan steeds refereren naar een van de prioriteiten van het kabinet. Ten slotte werd, naast het zichtbare aanbod van publieksinformatie, ook achter de schermen veel aandacht besteed aan het beantwoorden van individuele vragen van burgers die de crisisbeheersingsorganisatie bereikten via de website.

Tabel 9.1: Aanbod van www.rijksoverheid.nl/documenten in twee perioden, met trefwoord MH17

	Periode 17/7/2014 – 07/9/2014	Periode 08/9/2014 – 30/4/2015
Totaal	28	139
Begroting	0	3
Besluit	0	1
Brief	0	2
Brochure	0	3
Circulaire	0	1
Jaarverslag	0	4
Kaart	1	0
Kamerstuk	11	46
Mediatekst	3	18
Publicatie	1	1
Rapport	3	14
Toespraak	5	25
Vergaderstuk	0	3
Video	1	11
Vraag en antwoord	3	0
Wob-verzoek	0	7

[66] In de categorie toespraken zijn ook opgenomen toespraken van nabestaanden bij de nationale herdenking.

BEVINDINGEN OVER DEELVRAAG 3b: INFORMATIEVOORZIENING RICHTING MEDIA EN SAMENLEVING

Antwoord op deelvraag 3b:
Hoe is de informatievoorziening verlopen richting media en samenleving?

1. In de periode tussen 17 juli 2014 en voorjaar 2015 was het aanbod van informatievoorziening vanuit de Rijksoverheid naar de media en samenleving:

a. *Ruim.* Er is tijdens de crisis rond vlucht MH17 een ruim aanbod aan informatie beschikbaar gesteld via de website www.rijksoverheid.nl/documenten.

b. *Gevarieerd.* Het aanbod aan informatie bestond, onder meer, uit toespraken (van bewindslieden), alsmede weergaven van persconferenties (via mediaberichten en video's). In de eerste weken van de crisis werden zeer regelmatig persconferenties gehouden van bewindslieden, waarbij de Minister-President optrad als centrale bewindspersoon. Naast het zichtbare aanbod van publieksinformatie werd er ook achter de schermen veel aandacht besteed aan het beantwoorden van individuele vragen van burgers die de crisisbeheersingsorganisatie bereikten via de website.

c. *Gecoördineerd.* Er is gedurende de crisis rond vlucht MH17 veel geïnvesteerd in het coördineren van de informatievoorziening met het oog op eenheid van crisiscommunicatie. Vanaf de start van de crisis verliep hiertoe de woordvoering en crisiscommunicatie via het NKC en stonden departementale voorlichters de pers niet te woord. Hierdoor was het voor vertegenwoordigers van de pers niet mogelijk om de eigen informatiekanalen te benutten. De coördinatie kwam ook tot uitdrukking in de organisatie van persconferenties. De persconferenties vonden plaats op vaste momenten op een vaste locatie, waardoor deze zeer gestructureerd verliepen. Ten slotte kwam de coördinatie tot uitdrukking in de drie prioriteiten die het kabinet zich ten doel had gesteld: (1) repatriëring van de slachtoffers; (2) onderzoek naar de oorzaken; (3) opsporen van mogelijke daders.

d. *Soms indirect*—via informatievoorziening aan Tweede Kamer. De informatievoorziening naar de Tweede Kamer, via briefings en stand van zakenbrieven, bereikte de samenleving op indirecte wijze. De journalistieke media maakte in belangrijke mate hiervan gebruik als informatiebron. Ook hier was coördinatie op de informatievoorziening strikt noodzakelijk omdat het uitgangspunt was dat nabestaanden eerder moesten worden geïnformeerd dan Tweede Kamer of samenleving. Soms werkte dit ook andersom: dan bereikt informatie die was bestemd voor nabestaanden eerder de journalistieke media dan de Tweede Kamer.

e. *Continu.* Het aanbod van informatie is gedurende de gehele onderzoeksperiode aanwezig. Het aanbod van informatievoorziening werd geplaatst op een speciale webpagina van de Rijksoverheid ten behoeve van de informatievoorziening in de crisis rond vlucht MH17.

2. Van 8 september 2014 tot 30 april 2015 zijn er zeven Wob-verzoeken geregistreerd. De Rijksoverheid heeft in het kader van deze procedure zeer veel documenten vrijgegeven, zij het dat veel informatie op deze documenten is weggelakt in verband met de aanwezigheid van gerubriceerde informatie.

9.4 WAARDERING VAN DE INFORMATIEVOORZIENING IN DE MEDIA

9.4.1. Inleiding

In dit onderzoek is het begrip 'de media' opgevat als instituut en niet zozeer als een informatiedrager. Dit betekent dat is gekeken naar de opvattingen van journalisten. Meer specifiek is, vanwege de toegankelijkheid en repliceerbaarheid, gekeken naar online beschikbare documenten van de grootste landelijke dagbladen in de onderzoeksperiode (17 juli 2014 tot en met 8 mei 2015). Daarbij is gezocht naar artikelen met betrekking tot het handelen van de Rijksoverheid inzake MH17. In aanvulling daarop is een inhoudelijke analyse gemaakt van een aantal van deze berichten, met name in tijden van verhoogde berichtgeving. Deze artikelen zijn gevonden in de online database LexisNexis en zijn gelokaliseerd aan de hand van het trefwoord 'MH17'. We zullen dit in het vervolg aanduiden als de media-intensiteit. Hierover rapporteren wij in paragraaf 9.4.2.

De keuze voor deze aanpak is gebaseerd op de notie dat de journalistieke media een belangrijke samenhang kunnen vertonen met de opvattingen en de denkbeelden die in de samenleving bestaan. Dat wil zeggen: ze kunnen daarvan een reflectie zijn en ze kunnen daarop invloed uitoefenen. Dit is de gangbare notie in de mediawetenschap.[67] Enige voorzichtigheid is hier wel geboden, omdat in de laatste paar jaren het medialandschap danig aan het veranderen is, vooral door de verdere penetratie van het web 2.0 en de explosieve groei van het gebruik van de sociale media. De precieze betekenis van de traditionele journalistieke media is om die reden minder duidelijk dan een aantal jaar geleden. Bij de sociale media gaat het veelal om berichten die de burger maakt en rondstuurt of berichten van anderen die worden doorgestuurd. Daarmee kunnen deze berichten een indruk geven van de denkbeelden en sentimenten in de samenleving.[68] Ook hier is enige voorzichtigheid geboden. Niet iedereen staat bloot aan informatie uit de journalistieke media en niet iedereen is actief op de sociale media of komt hiermee in aanraking. Geen van deze benaderingen geeft dus een perfect dekkend beeld van de opvattingen in de samenleving. Om die reden is er in dit onderzoek voor gekozen om zowel naar de journalistieke als naar de sociale media te kijken om een indruk te krijgen van de berichtgeving.

In de analyses van journalistieke en sociale media kijken we enerzijds naar de intensiteit van de berichtgeving. Dat is het aantal berichten gedurende de periode na het neerstorten van MH17. Anderzijds kijken we naar de inhoudelijke toonzetting. Wat betreft de journalistieke media doen we dat in paragraaf 9.4.3 door een twintigtal berichten inhoudelijk te analyseren. De intensiteit en de toonzetting van de sociale media analyseren wij aan de hand van het programma Coosto. Dit programma telt het aantal uitingen op sociale media in een zeker tijdsgewricht en het bepaalt de toonzetting van die berichten als negatief of positief. Hierover rapporteren wij in paragraaf 9.4.4.

---

[67] Zie onder meer: McQuail, D. (1992). *Media performance: Mass Communication and the public interest*. Sage. London.

[68] Zie onder meer: Palen, L. et. al (2009). Crisis in a networked World. Features of computer-mediated communication in the April 16, 2007, Virginia Tech Event. *Social Science Computer Review* 1-14; Veil, S. et al. (2011). A Work-in-progress literature review: Incorporating social media in risk and crisis communication. *Journal of Contingencies and Crisis Management* (19 92), 110-122.

9.4.2 Activiteiten van de journalistieke media

Voor het overzicht van de journalistieke media is in de database LexisNexis gezocht met het trefwoord 'MH17' in de bestanden van De Telegraaf, De Volkskrant, Algemeen Dagblad, NRC, Trouw en Parool. Daarnaast hebben wij separaat gezocht bij het Algemeen Nederlands Persbureau (ANP). In totaal zijn binnen deze selectie 2.931 krantenberichten gevonden voor de periode tussen week 29 van 2014 (start op maandag 14 juli) en week 18 van 2015 (start op maandag 2 mei). Het ANP registreerde in dezelfde periode 1.530 berichten. Op basis van de verdeling van de gevonden krantenberichten en ANP-berichten is de een tijdlijn gecreëerd waarbij weken als aggregatieniveau zijn gebruikt. Deze wordt gepresenteerd in Figuur 9.1.

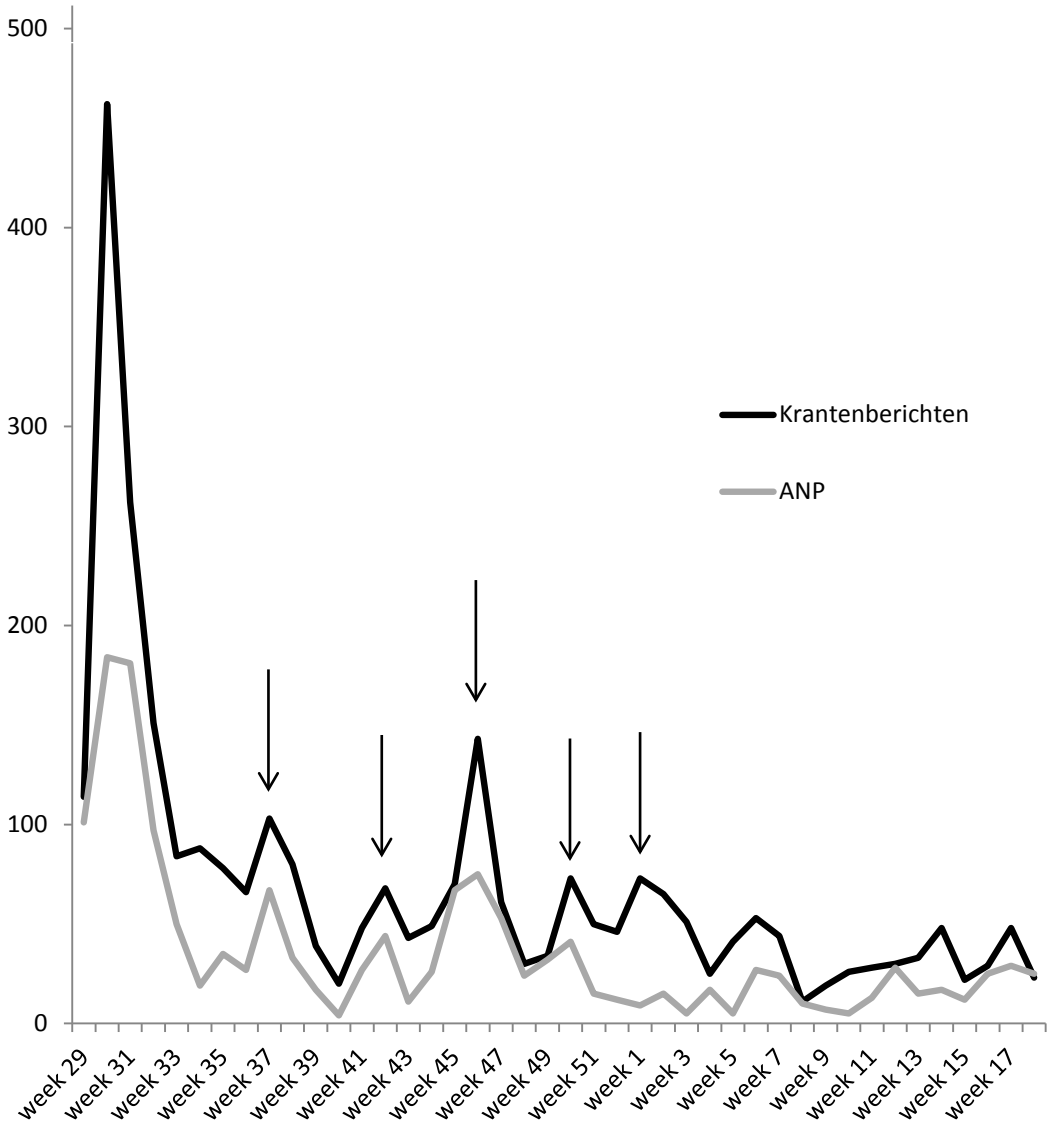
In de tijdlijn van Figuur 9.1 zijn de aantallen kranten- en ANP-berichten per week geprojecteerd. De tijdlijn laat een aantal duidelijke pieken zien. Dit betreft een tijdelijke toename van het aantal berichten ten opzichte van de dalende trend die over de gehele periode zichtbaar is.

Figuur 9.1 laat zien dat de berichtgeving qua aantallen piekt direct na het neerstorten van MH17. In die periode (week 29) levert het zoekproces 114 artikelen op in de genoemde dagbladen, de week erna zijn het er 462. Daarna zet een daling in. Aan het eind van de analyseperiode is er nog steeds sprake van 25 à 30 berichten per week in de genoemde dagbladen. Dat is gemiddeld dus ongeveer één artikel per dagblad per dag. Bij het ANP ligt de piek in de weken 30 en 31 van 2014, met respectievelijk 184 en 181 berichten. Daarna zet ook bij het ANP de daling in. In de meest recente maanden produceert het ANP tussen 15 en 30 berichten per week over de MH17-ramp. De vorm van de beide lijnen (dagbladen en ANP) in Figuur 9.1 is sterk vergelijkbaar. Het aantal artikelen per week daalt vergelijkbaar voor de dagbladen als voor het ANP. De pieken komen vrijwel met elkaar overeen.

In de lijn die de aantallen artikelen in de dagbladen representeert, zijn enkele pieken en dalen zichtbaar. De pieken duiden op een toename van het aantal berichten buiten de reguliere dalende trend en representeren specifieke gebeurtenissen:

- In week 37 van 2014 de presentatie van het voorlopige OvV–rapport;
- In week 42 van 2014 het Kamerdebat over MH17;
- In week 46 van 2014 de nationale herdenking;
- In week 50 van 2014 ontstaat discussie over de vraag of het Oekraïense luchtruim gesloten had moeten worden;
- Week 1 van 2015 staat in het licht van het opmaken van de balans aan het begin van het nieuwe jaar met verantwoordelijke politici, zoals de Minister van Veiligheid en Justitie en de Minister-President.

Figuur 9.1: Grafisch overzicht van de aantallen berichten over MH17 in de belangrijkste Nederlandse dagbladen en het Algemeen Nederlands Persbureau (ANP) in de periode van 17 juli 2014 tot 30 april 2015. Duiding pieken in de toelichtende tekst.



9.4.3. Inhoudelijke impressie van twintig geselecteerde berichten

De berichten in de hierboven beschreven piekperioden vormen de basis voor een keuze van nader inhoudelijk te analyseren berichten in die piekperioden. Hieruit zijn *alle* artikelen geselecteerd voor nadere analyse met een opiniërend karakter over het handelen van de overheid. Puur feitelijke berichten of berichten waarin niet het handelen van de overheid wordt belicht, zijn niet geselecteerd. De selectie heeft plaatsgevonden op basis van LexisNexis. Uit deze wijze van selectie zijn *n*=20 geselecteerde berichten geïdentificeerd. Bijlage L geeft een overzicht van de kenmerken van de 20 selecteerde artikelen (bron, auteur, datum, lengte, sectie, et cetera). Vanwege de beperkte selectie (20 artikelen uit een totaal van 2.931) kunnen deze artikelen niet als representatief worden beschouwd voor het totale aanbod. Een gedegen analyse daarvan gaat de mogelijkheden van dit onderzoek te boven. De 20 artikelen geven wel een indicatie van de toonzetting en thema's die in de betreffende piekperioden aan de orde worden gesteld.

Piek in week 37 van 2014 naar aanleiding van de presentatie van het rapport van eerste bevindingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid

De artikelen die in de eerste piekperiode (week 37 van 2014) zijn geselecteerd, laten zonder uitzondering een negatieve houding zien ten opzichte van het handelen van de Nederlandse overheid, en ze zijn geschreven in de context van het verschijnen van het rapport van eerste bevindingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid. Wij verwijzen naar Bijlage L voor details per bericht (bron, auteur, datum, lengte, sectie, et cetera).

Artikel 1 (week 37, 9 september 2014, Trouw) beschrijft hoe de Nederlandse overheid zich in de eerste dagen na de ramp heeft laten leiden door beelden en op grond daarvan enkele krachtige uitspraken deed over degenen die op de rampplek bezig waren met bergingswerkzaamheden. Werd dat volgens het artikel eerst aangeduid als walgelijk gesol door dronken separatisten die ringen van vingers roofden, later moest de overheid toegeven dat er sprake was van een beter en stelselmatiger uitgevoerde operatie dan waarvoor men oorspronkelijk vreesde. "De foto's waarover wij boos waren, bleken stills uit twee filmpjes. Op het eerste, van de man met het knuffelkonijn, zet hij op de volgende shot het knuffeldier neer, neemt zijn pet af en slaat een kruis, tranen in zijn ogen. De man van de trouwring—'tuig', zei Timmermans—doet het kleinood zorgvuldig in een 'doosje', aldus het artikel. Pas 4 augustus hoorden de onderzoekers dat al meteen van de eerste minuut honderden Oekraïense brandweerlieden, politiemensen, mijnwerkers en mensen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken hebben gezocht naar lichamen. Het rampenteam wist systematisch binnen vier dagen een gebied van 140 vierkante kilometer uit te kammen en stelde in totaal 192 lichamen en 87 lichaamsdelen veilig" (aldus dit artikel).

In *artikel 2* (week 37, 9 september 2014, De Telegraaf) ziet de auteur een kanteling van het sentiment in Nederland op het moment dat de kisten met stoffelijke overschotten terugkomen op vliegbasis Eindhoven. Door een herschikking van beleidsprioriteiten wordt het MH17-dossier er volgens de journalist een van de lange adem, met vooralsnog beperkte resultaten. Nederland lijkt verrast door Maleisië en Australië die toegang probeerden te krijgen tot de rampplek om bewijzen te verzamelen om daders voor de rechter te kunnen brengen, terwijl Nederland toegang tot de rampplek niet meer als eerste prioriteit ziet. De journalist noemt enkele voorbeelden van politici die

in de nasleep van andere crises de tol moesten betalen (zoals oud-Minister Voorhoeve in de crisis rond Srebrenica) voor hun eerder toegejuichte gedrag, dat later (met het inzicht van dat latere moment) als onhandig of onbekwaam werd gekwalificeerd.

In *artikel 3* (week 37, 9 september 2014, De Telegraaf) ziet de auteur sterker wordende signalen dat de Russen verantwoordelijk zijn voor het neerhalen van MH17, terwijl het daarvoor vooral ging over de separatisten met Russische medeplichtigheid. Er wordt verwezen naar het Britse programma Panorama. Nederlandse onderzoekers en justitie krijgen het verwijt dat er geen zichtbare acties worden ondernomen, terwijl journalisten wel getuigen opsporen en Maleisië wel besluit om tientallen onderzoekers naar de rampplek te sturen. Waar Rutte een gedegen onderzoek en gerechtigheid beloofde, lijkt volgens de journalist het grootste strafrechtelijke onderzoek ooit in Nederland helemaal niets voor te stellen.

Artikel 4 (week 37, 10 september 2014, De Telegraaf) beschrijft hoe Nederland volgens de auteur in verlegenheid is gebracht doordat ons land lijkt te dralen met het strafrechtelijk onderzoek, terwijl Maleisië en Australië in het rampgebied het voortouw lijken over te nemen. De journalist lijkt te twijfelen aan de lezing die het Ministerie van Buitenlandse Zaken geeft over de gang van zaken en over de vraag of beide landen in overstemming met Nederland handelen.

Artikel 5 (week 37, 11 september 2014, De Telegraaf) beschrijft een actie van zo'n honderd nabestaanden vanuit de Stichting Vliegramp MH17, met inschakeling van een advocaat, om de Nederlandse overheid (met name de Minister-President) te dwingen tot harde actie. Er moet volgens de journalist vermeden worden dat er te veel gepraat wordt en dat alles verzandt in bureaucratische traagheid, net als na de Bijlmerramp in 1992.

Piek in week 42 van 2014 rond het Kamerdebat op 15 oktober

Artikel 6 (week 42, 15 oktober 2014, De Telegraaf) beschrijft enkele door de journalist waargenomen bevreemdende aspecten over de reddingsactie in Oekraïne: geborgen spullen, voorbereiding op een uitzending, de opmerking van Minister Timmermans over een mondkapje. De journalist vraagt zich af of de leiding van het onderzoek bij Nederland wel in goede handen is. Het kabinet moet oppassen niet de indruk te wekken dat het de zaak veronachtzaamt.

In *artikel 7* (week 42, 16 oktober 2014, NRC Handelsblad) constateert de journalist dat er een politieke omslag merkbaar is in Den Haag. Bij de Algemene Beschouwingen was iedereen nog vol lof over het optreden van het kabinet. Medio oktober lijkt er volgens de auteur meer sprake van irritatie en ongeduld bij Kamerleden. Een drie uur durend overleg (op 15 oktober) met drie betrokken ministers levert op dat veel vragen, vooral aan de Minister van Veiligheid en Justitie gesteld, zonder antwoord blijven. Het kabinet erkent nu dat direct na de ramp systematisch en doelmatig is gezocht op de rampplek, waar eerst nog werd gerept over walgelijk en respectloos gedrag.

Artikel 8 (week 42, 16 oktober 2014, Trouw) handelt over hetzelfde Kamerdebat als artikel 7 en de journalist constateert dat de vliegramp voor het eerst een onderwerp lijkt te worden waarop een

acceptabel politiek debat kan worden gevoerd. Met name de oppositie hanteert een andere, meer kritische toon dan in eerdere meer eensgezinde debatten. Vooral op het punt van het onderzoek en de strafvervolging blijven volgens de auteur veel vragen liggen.

Artikel 9 (week 42, 16 oktober 2014, Trouw) beschrijft een interview met de advocaat van een groep nabestaanden die namens hen de Nederlandse staat aansprakelijk stelt voor de, volgens die nabestaanden, slechte afhandeling van de vliegramp in Oekraïne. Volgens de advocaat had Nederland een ultimatum moeten stellen aan Oekraïne, Rusland en de separatisten. Ook had Nederland soldaten moeten sturen voor een beveiligde corridor. De VN-toespraak van Minister Timmermans had volgens de advocaat gevolgd moeten worden door actie, terwijl Nederland nu internationaal te kijk staat omdat het wel praatte maar niets deed.

Piek in week 46 van 2014 naar aanleiding van de nationale herdenking

Artikel 10 (week 46, 10 november 2014, De Telegraaf) staat in de context van de nationale herdenking, maar beschrijft het volgens de journalist toenemend besef dat het vliegtuig op een plek vloog waar het beter niet had kunnen vliegen. Al enkele dagen voor de ramp was duidelijk dat er in het gebied waar de afscheidingsoorlog woedt luchtafweerraketten zijn gestationeerd met een grote reikwijdte. Volgens de auteur is het proces hoe deze informatie met betrokkenen wordt gedeeld onduidelijk en zal dit moeten veranderen. Amerikaanse luchtvaartautoriteiten waarschuwden al in april 2014, waarna Amerikaanse maatschappijen, maar ook British Airways, het gebied meden. Officieel was het gebied niet gesloten.

Artikel 11 (week 46, 10 november 2014, NRC Handelsblad) staat eveneens in het teken van de nationale herdenking. Het artikel opent met de stelling van de auteur dat er nog onbeantwoorde vragen zijn bij nabestaanden en anderen over wie de daders waren. Het uitblijven van het antwoord op die vraag leidt volgens het artikel in toenemende mate tot ongeduld. Op de lof die het kabinet in eerste instantie kreeg, zijn volgens de auteur intussen een aantal krassen aangebracht. Evengoed blijft het lastig om de ramp in Nederland te politiseren door het kabinet te bekritiseren met de vraag of het allemaal niet anders en sneller had gekund. De regering heeft besloten haar optreden door het WODC te laten evalueren. De journalist spreekt de wens uit dat de politiek dat onderzoek gaat gebruiken voor een afgewogen en fair oordeel over de handelswijze van het kabinet.

Artikel 12 (week 46, 10 november 2014, NRC Handelsblad) is een ingezonden brief van Hans Wiegel; oud-politicus, oud-Commissaris van de Koningin en bekende Nederlander. Het artikel is in lijn met de andere berichten uit deze periode. Het schetst de ontwikkeling van lof voor het beleid in het begin en de groeiende twijfel in de recentere maanden. Als kantelpunten worden door de briefschrijver genoemd: er is kritiek uit kringen van de nabestaanden en uit de Tweede Kamer en er wordt gesignaleerd dat het Nederlandse parlement (en daarmee de rest van de samenleving) informatie over de toedracht van de ramp niet te horen krijgt die in andere landen wel beschikbaar komt. Wiegel spreekt als laatste de hoop uit dat het kantelende beeld door de regering kan worden rechtgezet. Hij ondertekent de brief als oud-leider van de VVD.

Artikel 13 (week 46, 13 november 2014, Algemeen Dagblad) past qua toon bij de voorgaande berichten en begint met de, volgens de journalist, toenemende kritiek op de regering. De stijl van de Australische Premier Abbott wordt als voorbeeld genoemd, uit de bijeenkomst met Poetin waarin Abbott excuses en een schadevergoeding eiste. Deze stijl zou volgens de auteur veel Nederlanders jaloers maken, omdat ook Nederland met de vuist op de tafel had moeten slaan. "Het is een groot dilemma voor het kabinet, dat vandaag met de Kamer praat over het moeizaam verlopende onderzoek naar de ramp. Nederland is leider van het onderzoek, benadrukt premier Rutte, en moet daarom elke schijn van vooringenomenheid vermijden." Een harde toon is daarom volgens de auteur lastig voor de Nederlandse overheid, die de weg van de diplomatie bewandelt. Het kabinet bewandelt te veel het pad van de diplomatie, aldus SP-senator Tiny Kox, Rusland-kenner Voor diplomatiek expert Van de Roer staat wel vast: Nederland is te lief. Volgens andere bronnen in het artikel (oud-mister Ben Bot, oud-NAVA-ambassadeur Frank Majoor) moeten we oppassen voor al te makkelijke conclusies over dit complexe dossier.

Artikel 14 (week 46, 13 november 2014, De Telegraaf) wijst op de forse kritiek die er volgens de auteur op de Nederlandse veiligheidsdiensten is: ze zijn te laks omgesprongen met aanwijzingen dat er groot gevaar dreigde boven het oosten van Oekraïne, waar voorafgaand aan de ramp met MH17 al 12 luchtvaartuigen waren neergehaald. Kamerleden vragen zich af waarom er geen alarm is geslagen, waarom deze informatie niet is gedeeld met luchtvaartmaatschappijen en waarom men niet nader onderzocht heeft waarom Oekraïne het luchtruim tot 9.700 meter had gesloten. Volgens de journalist wilde de Minister van Buitenlandse Zaken niet reageren op deze vragen.

In *artikel 15* (week 46, 14 november 2014, Algemeen Dagblad) geeft de journalist weer dat de oppositie in de Tweede Kamer meer daadkracht eist in het MH17-onderzoek. In vergelijking met andere getroffen landen als Maleisië en Australië is Nederland te kalm richting Poetin. De auteur stelt dat het kabinet bij monde van Minister Koenders zegt dat er vooruitgang wordt geboekt, maar dat de situatie in Oost-Oekraïne steeds ernstiger wordt.

In *artikel 16* (week 46, 15 november 2014, Parool) vat de auteur de discussie samen die ook in andere artikelen deze week naar voren komt: het beeld dat werd gecreëerd door de ingezonden brief van Wiegel en door de uitlatingen van de Kamerleden Sjoerdsma en Omtzigt, die het ontbreken van daden hekelen. Het artikel verwijst naar een stuk vaan Bas Heijne in NRC, waarin deze stelt dat het kabinet gebrek aan daadkracht maskeert door haar betrokkenheid met de nabestaanden. Jan Bennink, columnist van de site MoetenWeNietWillen wordt geciteerd. "Het lijkt er op dat de zwarte bladzijde MH17 zo snel mogelijk moet worden omgeslagen, en dat het boek dicht moet. En potdicht moet blijven. Dat de onderste steen bewust in de diepste modderigste put wordt gegooid die men maar kan vinden." De auteur citeert vervolgens Joost Niemöller, die meent dat er sprake is van een tunnelvisie waarbij de politieke belangen het altijd winnen van de waarheid. Een geheime deal met Oekraïne zou hierop duiden. Raoul du Pré (De Volkskrant) schrijft dat er achter de schermen meer gebeurt dan we denken. Gebrek aan resultaat zal echter de twijfels en het ongeduld verder opvoeren. "Maak openbaar wat kan, ook als dat lastige vragen oproept", aldus Du Pré.

Piek in week 50 van 2014 naar aanleiding van het niet sluiten van het Oekraïense luchtruim

Artikel 17 (week 50, 8 december 2014, De Volkskrant) belicht de vraag van 20 nabestaanden die, via een advocaat, vragen "het [strafrechtelijk] onderzoek" over te dragen aan de VN. De auteur citeert de advocaat die meent dat niemand weet wie wat doet. Er is geen coördinatie en geen leiderschap van Nederland. De nabestaanden menen volgens de advocaat dat Nederland niet alleen het feitenonderzoek, maar ook het strafrechtelijk onderzoek volledig heeft verpest. Nederlandse ambtenaren hebben volgens hem op alle fronten gefaald en daarom moet er nu een speciale VN-gezant aan de slag. Kamerleden uit de oppositie als Bontes (Groep Bontes/Van Klaveren) en Omtzigt (CDA) reageren op de ontwikkeling. De auteur citeert de Britse krant Sunday Times, waarin gesteld wordt dat Oekraïne een verzoek heeft genegeerd van Eurocontrol, die het Europese luchtruim beheert, om het luchtruim boven Oost-Oekraïne te sluiten daags voor de ramp met MH17.

Piek in week 52 van 2014, en week 1 van 2015 naar aanleiding van het opmaken van de balans

Artikel 18 (week 52, 30 december 2014, NRC Handelsblad) is een vraaggesprek met de Minister van Veiligheid en Justitie. Het gaat over het acteren in het kabinet tijdens het politiek gevoelige proces rond de zorgwet die in de Eerste Kamer werd afgestemd en over de pilaren in het VenJ-dossier: het opkomend jihadisme in Nederland en de ramp met MH17. Het gesprek, zoals gerapporteerd door de journalist, gaat onder andere over de onduidelijkheid in de eerste uren na het neerstorten van vlucht MH17 en het ontbreken van informatie zoals de passagierslijst. Op de vraag of er niet draaiboeken klaar liggen voor dit soort rampen, laat de minister zich volgens de journalist ontvallen dat hij geen draaiboek heeft ingekeken. "Je moet doen wat nodig is. Rechtstreeks contact, geen digitaal gedoe." Door de jaren heen is de communicatie met de samenleving totaal veranderd. "Vroeger zeiden autoriteiten niets, tot ze iets wisten. Dat kan niet meer", aldus de minister.

Artikel 19 (week 1, 3 januari 2015, NRC Handelsblad) is een beschouwing uit de sectie wetenschap over het waarheidsgehalte van een foto waarop een rookspoor te zien zou zijn van de BUK-raket die MH17 zou hebben neergehaald. De auteur bespreekt verschillende punten die de indruk zouden bevestigen dat de foto authentiek is.

Artikel 20 (week 1, 3 januari 2015, NRC Handelsblad) beschrijft een interview van de journalist met de Minister-President, waarin veel aandacht wordt geschonken aan de MH17-ramp. Een van de vragen was waarom Rutte niet net als veel andere regeringsleiders Rusland en de separatisten heeft veroordeeld om de aanslag op MH17? De journalist tekent als antwoord van Rutte op: "Ik ben als Minister-President van Nederland de laatste die dat kan doen, omdat wij het onderzoek leiden. Als ik nu al zou zeggen dat ik denk dat een specifiek iemand het met een bepaald instrument gedaan heeft, doet dat enorm afbreuk aan de kansen voor de vervolging van de daders. Ik kan me niet laten verleiden tot speculaties. Maar ik begrijp heel goed dat anderen dat wel doen. Dat mensen zeggen: één en één is toch twee, meneer Rutte? Ik realiseer me dat het me op korte termijn kritiek oplevert, maar sorry, ik ben echt de laatste die dat kan zeggen."

Analyse van de twintig geselecteerde berichten in de journalistieke media

De analyse van de intensiteit van de journalistieke media laat zien dat er sprake is van een grote hoeveelheid berichten, met een piek in de periode direct na het neerstorten van MH17 en een geleidelijke daling daarna. In de periode van daling zijn er duidelijk identificeerbare momenten dat de intensiteit van de berichtgeving gedurende korte tijd weer toeneemt. Dit is steeds toe te schrijven aan herkenbare gebeurtenissen: de presentatie van het rapport van eerste bevindingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid, het Kamerdebat over MH17 in week 42 van 2014, de nationale herdenking, en de discussie over het (niet) sluiten van het Oekraïense luchtruim voor commerciële luchtvaart.

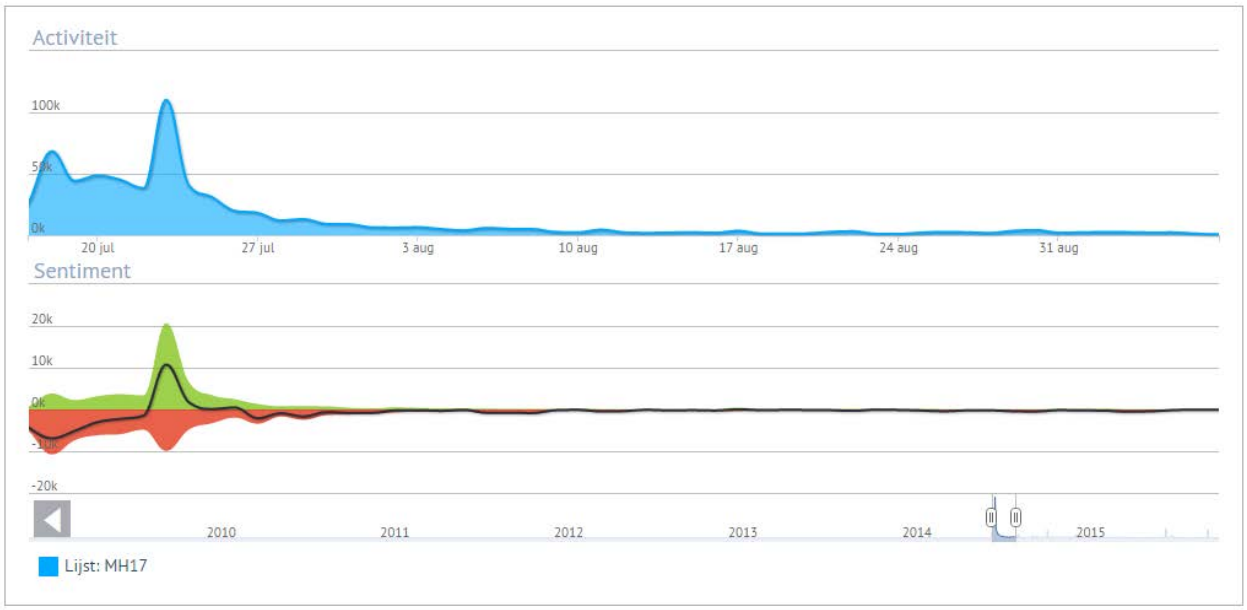
Kijkend naar de inhoud en toonzetting van de journalistieke media komen we tot de conclusie dat er in de opiniërende stukken veel kritische geluiden zijn waar te nemen. Waar de overheid in het begin lof oogstte met haar aanpak en de informatievoorziening over de ramp met MH17, veranderde dat vanaf september 2014 in een kritische bejegening op een aantal punten. Bovendien wordt er aandacht geschonken aan kritische geluiden van betrokkenen, die bijvoorbeeld tot uiting komen in de aankondiging vaan juridische stappen door groepen nabestaanden.

9.4.4 Intensiteit en toonzetting in de sociale media

De intensiteit en de toonzetting van de sociale media (waaronder Twitter en Facebook, zie Bijlage M voor een volledig overzicht van de geanalyseerde sociale media) analyseren we aan de hand van het programma Coosto.[69] Dit programma telt het aantal uitingen op sociale media in een zeker tijdsgewricht en het geeft een indicatie van de toonzetting van die berichten als negatief of positief. Figuur 9.2 presenteert de intensiteit van de berichtgeving op sociale media (activiteit genoemd) in de periode van 17 juli 2014 tot en met 7 september 2014. De positieve of negatieve evaluatie van de berichten wordt door Coosto aangeduid als ‘sentiment’. Verderop presenteren we ook een grafiek voor de periode van 8 september 2014 tot en met 30 april 2015.

De periode van 17 juli tot 8 september 2014 is gekozen omdat deze overeenkomt met het actief zijn van de nationale crisisbeheersingsorganisatie, en deze tijdsperiode wordt elders in dit rapport ook gebruikt. De grafische weergave toont een overeenkomst met de eerste periode van de berichtgeving van de traditionele media (een grote mate van activiteit in de eerste week en daarna een daling). In de bovenste grafiek wordt het aantal gevonden berichten getoond per dag. De grootste piek is op woensdag 23 juli met 110.228 berichten. De eerste piek is op vrijdag 18 juli, de dag na de ramp, met 68.319 berichten. In totaal zijn er in de getoonde periode 643.393 berichten gevonden. In de periode na 10 augustus fluctueert het aantal berichten op sociale media tussen circa 2.000 en 4.000 per dag.

[69] De definitieve analyse van de intensiteit en toonzetting van de sociale media tussen 17 juli 2014 en 7 september 2014 is verricht op 5 november 2015.



Figuur 9.2: Grafisch overzicht van de aantallen berichten in de sociale media met de zoekterm MH17 en de positieve/negatieve toonzetting in de periode 17 juli 2014 – 7 september 2014.

De software beoordeelt de berichten op toonzetting.[70] In de getoonde periode in Figuur 9.2 zijn er 59.800 berichten als positief gekwalificeerd (dat is 9% van alle berichten), tegen 87.355 als negatief (14%). De rest, zo'n driekwart van de berichten, wordt door Coosto niet als negatief of positief aangeduid. In de figuur zijn de positieve berichten in de onderste grafiek als groen aangeduid (boven de tijdas) en de negatieve als rood (onder de tijdas).

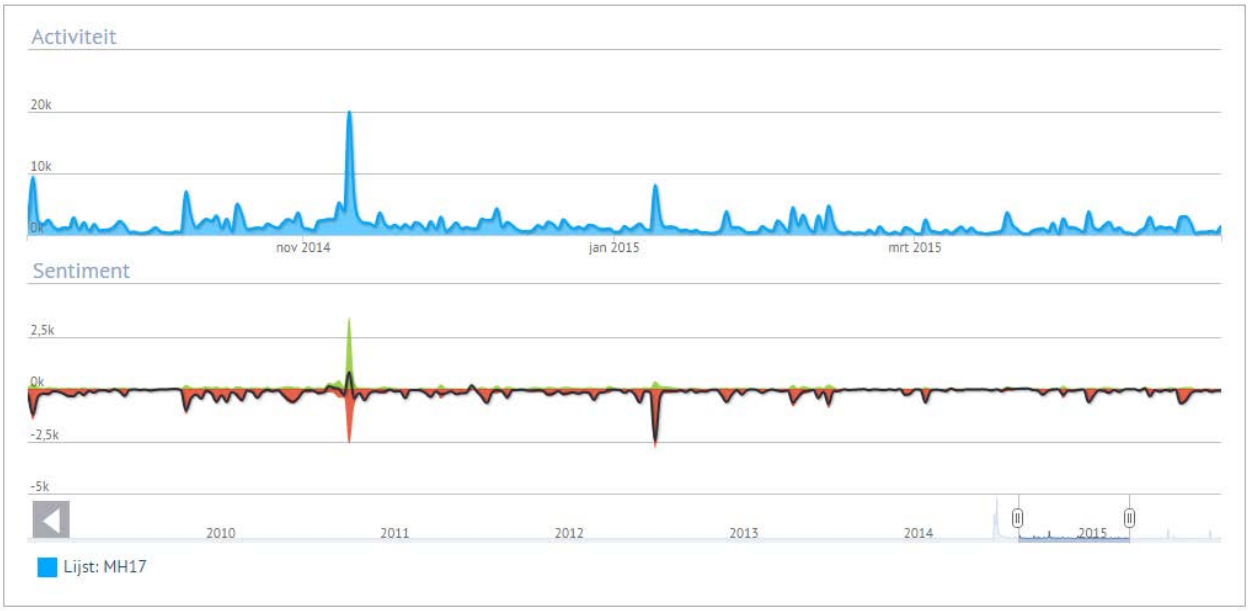
De analyse levert ook een beeld op van de toonzetting in de eerder genoemde pieken. Op woensdag 23 juli 2014, bijna een week na de ramp, zijn er 20.687 berichten als positief[71] aangeduid en 9.940 als negatief (samen ongeveer een kwart van het totaal aantal gevonden berichten, met een onderlinge verhouding van 2:1). Een ander beeld zien we op 18 juli 2014. Op die eerste dag na de ramp worden 3.842 berichten als positief aangeduid, terwijl 10.791 berichten als negatief worden gekenschetst (eveneens ongeveer een kwart van het totaal op die dag, met een onderlinge

[70] De software gebruikt een algoritme om te bepalen of een bericht positief of negatief van toonzetting is. De handleiding van de software geeft geen indicatie op basis van welke criteria deze toewijzing plaatsvindt. Vanwege het ontbreken van deze naspeurbaarheid dienen indicaties van positief en negatief in deze analyse met de nodige voorzichtigheid beschouwd te worden. Steekproefsgewijze visuele inspectie laat zien dat sommige als positief of als negatief geformuleerde uitingen door een menselijke observator anders zouden worden geduid. Ook is niet duidelijk in hoeverre de toonzetting herleidbaar is tot de Rijksoverheid. Bij de gevonden aantallen berichten is het ondoenlijk om te komen tot een exacte duiding van de omvang van de mogelijke vertekening in de aanduiding van sentiment. Ook om die reden ligt voorzichtigheid bij de interpretatie van sentiment voor de hand. Coosto is bruikbaar voor de indicatieve (dat wil zeggen niet een exacte) duiding van activiteit en sentiment.

[71] Zie de eerdere opmerking over de voorzichtigheid bij de duiding van positief en negatief sentiment.

verhouding van 1:2,5). In totaal zijn 221.220 personen actief geweest in de periode van 17 juli 2014 tot en met 7 september 2014. De meest besproken gemeente in deze periode is Eindhoven (13.840 verwijzingen[72]). Nadere analyse laat zien dat in Amsterdam en omgeving de activiteit het hoogst is.[73]

Figuur 9.3 rapporteert over de tweede periode (vanaf 8 september 2014 tot en met 30 april 2015). In deze periode is het totaal aantal gevonden berichten op sociale media 367.737, waarvan zo'n 5% als positief[74] wordt geduid (17.363) en 16% als negatief (59.304). In de tijdlijn (zie Figuur 9.3) zijn enkele pieken te zien: op 9 september 2014 (9.449 berichten), op 9 oktober 2014 (7.107 berichten), op 19 oktober 2014 (5.070 berichten), op 10 november 2014 (20.078 berichten) en 9 januari 2015 (8.151 berichten). Deze pieken komen grofweg overeen met de eerder gerapporteerde pieken in de traditionele media (grofweg omdat de rapportage van de sociale media in dagen is, terwijl de traditionele media in weken wordt gerapporteerd). In totaal zijn 69.942 personen actief geweest in de periode van 8 september 2014 tot en met 30 april 2015. De meest besproken gemeente in deze periode is Den Haag (5.118 verwijzingen). Ook in deze periode is in Amsterdam en omgeving de activiteit het hoogst.



Figuur 9.3: Grafisch overzicht van de aantallen berichten in de sociale media met zoekterm MH17 en de positieve/negatieve toonzetting in de periode 8 september 2014 – 30 april 2015.

Over beide perioden is ook gekeken wat de zogenoemde 'trending topics' zijn (dat zijn de trefwoorden die het meest in de berichten worden gebruikt). Zo is in de periode tussen 17 juli tot en met 7 september 2014 het woord 'slachtoffers' in 124.100 berichten gebruikt (waarvan 13%

[72] Coosto aanduiding 'Geomark'.

[73] Coosto aanduiding 'GPS'.

[74] Zie de eerdere opmerking over de voorzichtigheid bij de duiding van positief en negatief sentiment.

aangeduid als positief, 16% negatief) en 'Oekraïne' in 61.819 (waarvan 7% als positief, en 17% als negatief). Deze aantallen zijn ook opgenomen in Tabel 9.2 die voor de periode 17 juli 2014 tot en met 7 september 2014 de tien meest genoemde topics toont. Het tiende topicwoord 'verdriet' kwam in deze periode in 14.745 berichten voor (waarvan 19% als positief aangeduid, en 33% als negatief).

Tabel 9.2: Trending topics, intensiteit en sentiment, in de periode 17/7/2014 – 7/9/2014 (totaal aantal berichten: 643.393, waarvan 9% positief, 14% negatief).

Trend	Trend volume
1. slachtoffers	
2. vlucht mh17	
3. oekraïne	
4. nabestaanden	
5. rusland	
6. respect	
7. crash	
8. oost	
9. dag van nationale rouw	
10. verdriet	

In de periode tussen 8 september en 30 april 2015 wijkt de lijst met de tien trending topics sterk af van de eerdere periode (zie Tabel 9.3). In deze periode wordt de term 'kabinet' in 19.319 berichten gebruikt (waarvan Coosto 4% als positief aanduidt, en 38% als negatief), en de term 'rijen'[75] in 5.117 berichten gebruikt wordt (1% positief, 14% negatief).

Tabel 9.3: Trending topics, intensiteit en sentiment, in de periode 8/9/2015 – 30/4/2015 (totaal aantal berichten: 367.727, waarvan 5% positief, 16% negatief).

Trend	Trend volume
1. kabinet	
2. wrakstukken mh17	
3. onderzoek	
4. stoffelijke resten	
5. overheid	
6. onderste steen	
7. rampplek mh17	
8. rijen	
9. cda	
10. rapport	

[75] Waarschijnlijk is dit een fragment van de naam van vliegbasis Gilze-Rijen.

In de eerste periode lijken de termen sterk gekoppeld aan de gebeurtenis (slachtoffers, nabestaanden, Oekraïne, Rusland, respect, verdriet), in de tweede periode zien we topics als kabinet, wrakstukken, stoffelijke resten, onderzoek, onderste steen en CDA. In beide perioden zien we dat aanzienlijk meer berichten met trending topics door Coosto als negatief worden aangeduid dan als positief. Coosto beoordeelt 9% van de trending topics in de eerste periode als positief, en 14% als negatief (verhouding 1:1,6). In de tweede periode is deze verhouding 5% positief en 16% negatief (verhouding 1:3,2). Dat kan duiden op een aanzienlijk meer negatieve toon in de sociale media dan in de eerdere periode.

Ten slotte is er bij een tweetal pieken gekeken naar de trending topics. De eerste geanalyseerde piek is op 23 juli 2014. De tien meest gebruikte termen in de sociale media zijn op die dag: minuut stilte, dag van nationale rouw, ceremonie, lost loved ones, deepest condolences, friends who, wereldvoetbalbond fifa, hilversum, rouwstoet, slachtoffers van rampvlucht mh17. De vermelding over FIFA gaat over de eerste steen die op deze dag is gelegd door President Poetin en de Fifa voor het WK voetbal van 2018. Dit ging met het nodige feestgedruis gepaard en leidde in ons land (in de sociale media) tot boze reacties.

De tweede geanalyseerde piek is op 10 november 2014 rond de nationale herdenking. De tien meest gebruikte termen in de sociale media zijn (in afnemende mate van gebruik): nabestaanden, nationale herdenking mh17, vlag, leven, nabestaanden van slachtoffers, alle namen, rai in Amsterdam, dag, kippenvel, en herdenking van de mh17. In Tabel 9.4 staat aangegeven via welk medium de gevonden berichten werden verstuurd. Uit Tabel 9.4 wordt duidelijk dat Twitter verreweg de meeste treffers oplevert (ongeveer driekwart van alle gevonden berichten is van Twitter afkomstig), met Facebook als tweede (ongeveer 15%).

Tabel 9.4 Sociale media bronnen voor berichten over MH17, per periode.

Bron	17/7/2014 – 07/9/2014 aantal	08/9/2014 – 30/4/2015 aantal
Twitter	488.256	268.037
Facebook	115.112	48.426
Nieuwssites	37.827	37.571
Blog	8.563	10.349
Forum	2.872	2.639
YouTube	755	696
LinkedIn	8	9

Analyse van intensiteit en toonzetting in de sociale media

De sociale media (met name Twitter en Facebook) zijn veelvuldig gebruikt naar aanleiding van de ramp met MH17. De analyses laten zien dat er net als bij de journalistieke mediaberichtgeving een grote hoeveelheid activiteit is in de eerste weken na de ramp en dat dit vervolgens tamelijk snel afneemt. Ook valt op dat er incidentele perioden zijn van grotere activiteit. Deze perioden kunnen worden gekoppeld aan actuele gebeurtenissen rond MH17 en zijn ook terug te vinden in de journalistieke media in de vorm van de daar gesignaleerde pieken. Aan de hand van de trending topics kan bij benadering worden vastgesteld wat de meest besproken thema's zijn. Opmerkelijk is

dat de inhoud en de toon van de sociale media lijken te veranderen. In de eerste periode (tot en met 7 september 2014) lijken de trending topics sterk gekoppeld aan de gebeurtenis, in de tweede periode (vanaf 8 september 2014 tot en met 30 april 2015) zien we trending topics die lijken te verwijzen naar het onderzoeksproces en de politieke ontwikkelingen. Ook de toonzetting in de sociale media is na 8 september beduidend negatiever geworden.

9.5 WAARDERING DOOR DE SAMENLEVING VAN DE INFORMATIEVOORZIENING

9.5.1 Inleiding

In deze paragraaf rapporteren wij over de resultaten van publieksonderzoek, waarin een representatieve steekproef[76] van Nederlanders is gevraagd naar de waardering van de informatievoorziening door de nationale crisisbeheersingsorganisatie over de crisis rond vlucht MH7. Het publieksonderzoek is uitgevoerd door TNS-NIPO.

Een publieksonderzoek biedt een aanvullende meting van tevredenheid van de samenleving naast die van berichtgeving door de (sociale) media. Immers, de (sociale) media zijn niet noodzakelijkerwijs representatief voor wat de Nederlander vindt. Veel van de informatie die vanuit de Rijksoverheid over de crisis rond MH17 is verspreid, wordt opgepakt door de media. De media bericht vervolgens over deze informatie vanuit een eigen beeld van de crisis. Dan is het weer aan de individuele lezer, kijker, of luisteraar hoe deze de berichtgeving in de media opvangt en meeweegt in de oordeelsvorming over de informatieverschaffing door de Rijksoverheid. Daarnaast maakt niet iedere Nederlander van de(-zelfde) media gebruik om informatie te verkrijgen over de ontwikkelingen in de crisis rond vlucht MH17. Daarom kan het aanvullend bevragen van een representatieve steekproef van individuele Nederlanders een completer beeld verschaffen van de waardering van de samenleving over de informatievoorziening door de Rijksoverheid in de crisis.

In het publieksonderzoek zijn vier onderwerpen aan de orde gekomen. Het eerste onderwerp is de eventuele relatie van de respondent tot de slachtoffers van de crash en de reactie op de crash. Het tweede onderwerp betreft de perceptie van de twee nationale plechtigheden die zijn gehouden naar aanleiding van de crash van vlucht MH17: de dag van nationale rouw en de nationale herdenking. Het derde onderwerp is het mediagebruik van de respondent: via welke kanalen is de informatievoorziening over de crisis tot de respondent gekomen? Het vierde onderwerp betreft de waardering van de informatievoorziening door de overheid. Wat was de waardering van respondenten over verschillende aspecten van de informatievoorziening? Daarbij kijken wij naar

[76] De steekproef is herwogen op basis van ideaalcijfers voor leeftijd, geslacht, hoogst gevolgde opleiding, Nielsen-regio en gezinsgrootte. Daarmee is de steekproef als representatief te beschouwen voor Nederlanders van 16 jaar en ouder op de eerder genoemde kenmerken. Dit betekent niet per definitie dat de netto-steekproef representatief is voor opvattingen in de samenleving over de gestelde vragen. Meer informatie in Bijlage N.

enkele uitsplitsingen, zoals de waardering van de informatievoorziening door respondenten die in een verschillende relatie staan tot de passagiers van vlucht MH17.

Het publieksonderzoek is uitgevoerd in de periode van 24 juni 2015 tot en met 2 juli 2015, onder een representatieve steekproef uit het panel van TNS NIPO (TNS NIPObase), met daarin opgenomen 124.000 Nederlanders van 16 jaar en ouder verdeeld over 61.000 huishoudens.[77] Dit onderzoek is uitgevoerd volgens de CAWI-methode (Computer-assisted web interviewing). De respondenten ontvingen een e-mail met informatie over het onderzoek. In deze e-mail stond een unieke link naar de online vragenlijst. Uit het panel zijn 864 potentiële respondenten benaderd, van wie er 512 binnen de gestelde tijd de vragenlijst invulden. De totale netto-steekproef van 512 personen is na herweging te beschouwen als representatief voor Nederlanders van 16 jaar en ouder.

De onderzoekers hebben voorafgaand aan het publieksonderzoek een vragenlijst ontwikkeld die voor advies is voorgelegd aan TNS NIPO en de begeleidingscommissie van deze evaluatie. TNS NIPO heeft vervolgens de gegevensverzameling verzorgd. Afname van de vragenlijst duurde gemiddeld 8 minuten. Een nadere toelichting op de opzet van het publieksonderzoek en de steekproefkarakteristieken wordt gepresenteerd in Bijlage N.

Van de in totaal 512 respondenten van de netto-steekproef is 51% man. Ongeveer 11% is 24 jaar of jonger, ongeveer 25% is 60 of ouder, en zo'n 64% is tussen de 24 en 60 jaar oud. Van de respondenten rapporteert bijna 19% een lager opleidingsniveau (dat wil zeggen, geen onderwijs of LBO/VBO/VMBO); 43% rapporteert een gemiddeld opleidingsniveau (Mavo of MBO) en ruim 31% een hoger niveau (Havo/VWO of een propedeuse/master). Van de respondenten woont 13% in Amsterdam, Rotterdam of Den Haag; 30% komt uit West-Nederland, 7% uit Noord-Nederland, 20% uit Oost-Nederland en 25% uit Zuid-Nederland. De gezinsgrootte varieert tussen eenpersoons- (23%) en meerpersoonshuishouden (77%).

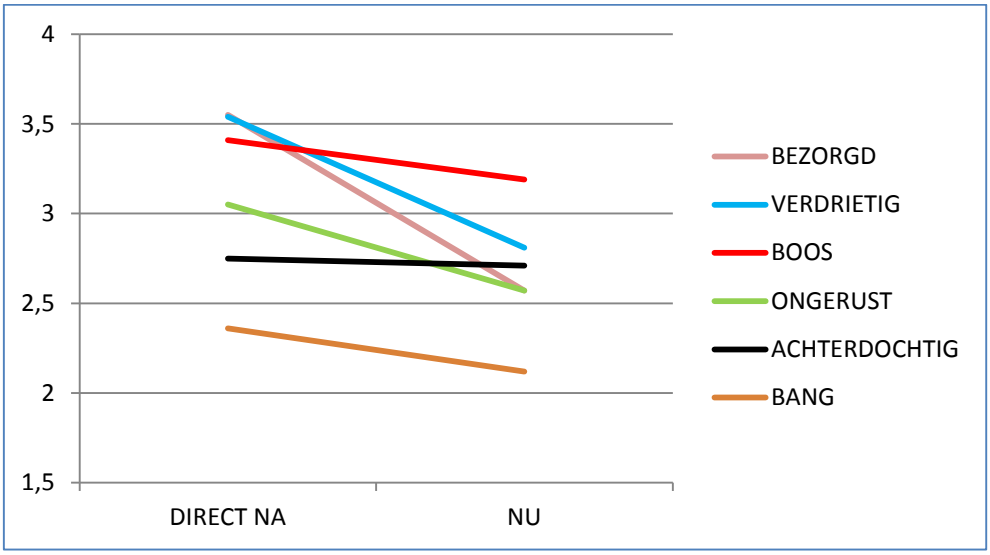
9.5.2 Relatie tot slachtoffers en reactie op crash

Relatie tot de slachtoffers. Een eerste vraag was in welke relatie de respondent stond tot een passagier aan boord van MH17. In de periode na de ramp werd in de media vaak het beeld opgeroepen dat iedereen in Nederland wel iemand kende die een familielid, vriend, klasgenoot of

[77] Meest ideaal is om het publieksonderzoek plaats te doen vinden op het moment dat de informatie wordt verstrekt. Dit was niet realiseerbaar in het kader van onderhavige evaluatie. Het publieksonderzoek heeft achteraf plaatsgevonden, terugkijkend op de crisis. Bij dergelijke metingen speelt altijd het risico dat er sprake is van "retrospectieve vertekening". Dit betekent dat respondenten bij hun oordeelsvorming beïnvloed kunnen worden door gebeurtenissen die later hebben plaatsgevonden, of dat ze vergeten zijn wat zij van een bepaalde gebeurtenis in het verleden vonden. Bij grote gebeurtenissen met een maatschappelijke impact, zoals de crash van vlucht MH17, liggen de gebeurtenissen "verser in het geheugen" van respondenten. Bovendien hebben de onderzoekers, door het geven van enige geheugensteun (zoals het noemen van voorbeelden), respondenten geholpen om zich gebeurtenissen te herinneren. Tot slot hebben de onderzoekers getracht het publieksonderzoek uit te voeren in een periode die relatief medialuw was, waardoor de antwoorden van de respondenten niet (sterk) zijn ingekleurd door berichtgeving over MH17 in de periode van meting.

kennis had verloren bij de crash. Van de respondenten melden twee personen dat onder de slachtoffers van de crash met vlucht MH17 iemand was uit de directe (naaste) familiekring. Van de respondenten geven tien personen aan dat onder de slachtoffers een persoonlijke vriend, kennis, collega, of schoolgenoot was. Van de respondenten rapporteren 26 personen dat onder de slachtoffers iemand was die men oppervlakkig kende (uit de straat, de buurt, uit de wijk, uit het dorp, of de stad). Van de 512 respondenten geven 433 personen aan niemand persoonlijk te kennen die een naast familielid of vriend/ kennis had verloren. Dat betreft 85% van de respondenten. Het lijkt daarmee niet waarschijnlijk dat iedereen in Nederland wel iemand kent die een familielid, vriend, klasgenoot of kennis heeft verloren.

Gevoelens over de crash. Wij hebben ook gevraagd hoe men zich voelde zodra men hoorde over het neerstorten van MH17. De gevoelens waarover respondenten konden rapporteren, betroffen: ongerust, bang, bezorgd, boos, verdrietig en achterdochtig. Ongeveer twee-derde van de respondenten geeft aan dat men ten minste enigszins ongerust was. Ongeveer 40% was ten minste enigszins bang. Ruim 80% was enigszins tot heel erg bezorgd; 75% was enigszins tot heel erg boos; 82% was enigszins tot heel erg verdrietig en zo'n 55% was ten minste enigszins achterdochtig. Later in de vragenlijst hebben wij respondenten gevraagd om voor dezelfde gevoelens aan te geven in hoeverre die speelden op het moment van het invullen van de vragenlijst (juni/juli 2015). Die antwoorden luiden als volgt. Ongeveer 53% van de respondenten gaf aan ten minste enigszins ongerust te zijn, 30% was ten minste enigszins bang, ruim 60% was ten minste enigszins bezorgd, en 70% was ten minste enigszins boos. Van de respondenten was 62% ten minste enigszins verdrietig en zo'n 57% was enigszins tot heel erg achterdochtig.



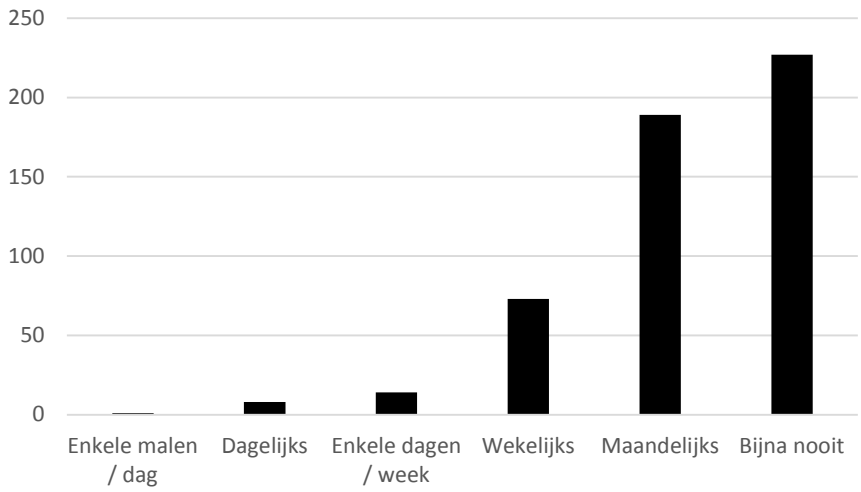
Figuur 9.4: Veranderingen in gevoelens ten aanzien van de crisis rond vlucht MH17, retrospectief zelf-gerapporteerd door *n*=512 Nederlanders.

Figuur 9.4 laat zien welke verschillen er bestaan tussen de achteraf zelf-gerapporteerde gevoelens van respondenten zoals zij die ervaren op moment dat ze de vragenlijst invulden ('nu') en zoals ze aangaven deze direct na de crisis te ervaren. Vrijwel alle gevoelens worden door de respondenten

'nu' significant lager gerapporteerd dan dat zij aangeven deze 'direct na het horen van het neerstorten van MH17' te hebben ervaren. Er is één uitzondering. Dat zijn de gevoelens van achterdocht. De gevoelens van achterdocht waren, op gevoelens van angst na, het minst sterk—maar de gevoelens van achterdocht zijn niet significant verminderd (van 2,75 naar 2,71). Wat betreft de gevoelens van achterdocht rapporteert 23% van de respondenten tamelijk achterdochtig te zijn en bijna 7% heel erg achterdochtig: dat is bij elkaar 30% van de Nederlanders. Dat wil niet zeggen dat bij respondenten de achterdocht overheerst: Figuur 9.4 laat zien dat gevoelens van boosheid, en in mindere mate ook verdriet, sterkere gevoelens zijn. Ook de gevoelens van boosheid zijn minder afgenomen: voor de situatie 'nu' rapporteert nog steeds ruim 19% van de respondenten heel erg boos te zijn, en 26% tamelijk boos. Dat is bij elkaar 45% van de Nederlanders.

Deelname aan activiteiten. Van de deelnemers aan het onderzoek heeft 15% (77 personen) actief deelgenomen aan activiteiten ter herdenking van de slachtoffers. Veel mensen noemen een minuut stilte houden (14), het volgen van activiteiten via de media (12), of hun eigen activiteiten via de sociale media (7). Herdenkingen worden door 9 personen genoemd. Overige activiteiten die enkele malen worden genoemd, zijn: Schiphol bezocht, bloemen gelegd, langs de kant van de weg gestaan toen de rouwstoet langskwam, condoleanceregister getekend, religieuze activiteiten (bidden, kaars branden in kerk).

Impact van de crisis nu. Wij hebben de respondenten ook gevraagd om aan te geven hoe vaak zij nog denken aan de ramp met vlucht MH17. De antwoorden geven een indicatie van de mate waarin deze gebeurtenis nog steeds een impact heeft op de Nederlander op moment dat ze de vragenlijst invulden, bijna een jaar nadat het toestel is neergestort (juni/juli 2015). Figuur 9.5 geeft de frequentieverdeling aan van het aantal respondenten over de intensiteit waarin men nog denkt aan de ramp met vlucht MH17. Van alle respondenten geeft 19% aan nog steeds wekelijks te denken aan het neerstorten van vlucht MH17. Daar staat tegenover dat 44% van de respondenten aangeeft bijna nooit (meer) te denken aan het neerstorten van vlucht MH17.



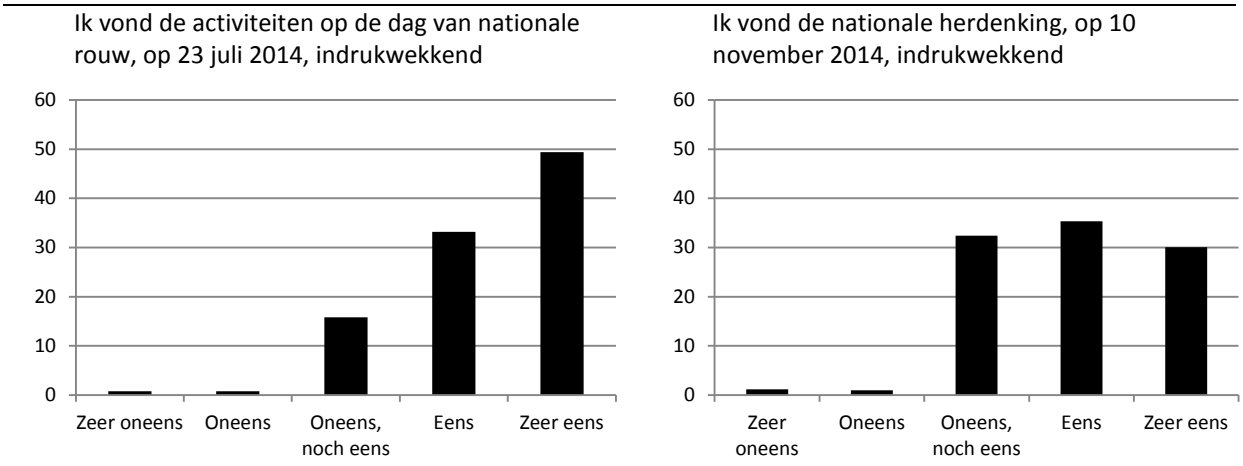
Figuur 9.5: Frequentieverdeling van respondenten wat betreft de intensiteit van hun denken aan het neerstorten van vlucht MH17 (tot aan het moment van invullen van de vragenlijst, juni/juli 2015).

9.5.3 Twee nationale plechtigheden

Twee collectieve, nationale plechtigheden vonden plaats in de nasleep van de ramp. Alhoewel het geen directe informatievoorziening betrof, communiceerde de Rijksoverheid met deze gebeurtenissen het zeer grote nationale belang van de ramp met vlucht MH17. De dag van nationale rouw, op 23 juli 2014 en zes dagen na het neerstorten van vlucht MH17, was live op televisie en radio te volgen. Van de deelnemers aan het onderzoek geeft 33% aan de live-uitzending helemaal gevolgd te hebben, terwijl ruim 40% aangeeft dit gedeeltelijk te hebben gedaan. Rond een kwart van de respondenten geeft aan de uitzending niet gevolgd te hebben. Ruim 63% van de respondenten geeft aan dat zij achteraf ook nog delen van de live-uitzending hebben teruggezien. Van alle respondenten acht ruim 82% de activiteiten op de dag van nationale dag passend en staat 15% daar neutraal tegenover.

Van de nationale herdenking op 10 november 2014 in de RAI in Amsterdam is het officiële gedeelte live uitgezonden. Van alle respondenten geeft ruim 15% aan deze uitzending helemaal gevolgd te hebben; 34% volgde de uitzending gedeeltelijk. Van de deelnemers aan het publieksonderzoek geeft ruim 50% aan de uitzending van de nationale herdenking niet te hebben gevolgd. Van alle respondenten heeft de helft later delen van de uitzending teruggezien. Ruim 70% van de ondervraagden is het eens met de stelling dat de nationale herdenking passend was terwijl 26% daar neutraal tegenover staat.

Wij hebben de respondenten gevraagd om aan te geven in hoeverre zij de twee nationale plechtigheden indrukwekkend vonden. Ook hiermee verkrijgen wij enig inzicht in de vraag hoe groot de maatschappelijke impact in Nederland was van de ramp met vlucht MH17. Figuur 9.6 geeft daarvan een overzicht. Het blijkt dat een zeer groot percentage van de respondenten de dag van nationale rouw indrukwekkend vond. Van de respondenten geeft 83% aan dat zij het eens zijn met de stelling dat de dag van nationale rouw indrukwekkend was. Bij de nationale herdenking is het beeld iets anders, maar nog steeds geeft een groot percentage, namelijk 65%, aan dat zij de nationale herdenking indrukwekkend vonden.



Figuur 9.6: Percentuele verdeling van de mate van instemming van de Nederlandse burger met twee stellingen over hoe indrukwekkend de twee nationale plechtigheden rond vlucht MH17 waren (*n*=512).

9.5.4 Mediagebruik tijdens de crisis

De informatievoorziening door de overheid bereikt de Nederlandse bevolking vrijwel altijd via een medium: de krant, televisie, radio of via sociale media. Kranten onderhouden daarnaast ook nieuwssites op internet en er zijn ook nieuwssites actief die zijn gelieerd aan een televisieprogramma (bijvoorbeeld RTL Nieuws) of nieuwssites die niet aan een ander medium zijn gekoppeld (zoals Nu.nl of GeenStijl). Voor een onderzoek naar de communicatie vanuit de Rijksoverheid naar de samenleving, is het daarom belangrijk om te beschrijven hoe informatie over de crisis tot de Nederlander is gekomen. Het is voor de burger eigenlijk onmogelijk om de overheidsinformatie tot zich te nemen zonder dat er een medium tussen zit.

Eerste berichtgeving. Wij hebben respondenten eerst gevraagd hoe zij hebben vernomen van het neerstorten van vlucht MH17. Ruim 70% van de respondenten hoorde het nieuws via een (extra) nieuwsbericht op radio of televisie; 13% vernam het via een nieuwssite op internet; 4% vernam het van de sociale media (Facebook of Twitter), en ruim 7% hoorde erover via buren, familie of vrienden. Minder dan 1% las er voor het eerst over in de krant.

Mediagebruik tijdens de crisis. Op de vraag hoe men zich de eerste weken na het neerstorten van MH17 op de hoogte hield van het nieuws hierover, gaf 86% aan dit te doen via radio en televisie, 50% via kranten en weekbladen, ruim 50% via nieuwssites op internet (bijvoorbeeld Nu.nl, of websites van kranten), terwijl 19% de sociale media noemt. Voor de directe bronnen van de Rijksoverheid liggen deze cijfers lager. Van alle respondenten volgde 23% het nieuw van de Rijksoverheid via persconferenties of interviews van de Minister-President en ministers op televisie. Slechts 2% (tien van de 512 respondenten) verkreeg het nieuws via bronnen van de Rijksoverheid (zoals bijvoorbeeld websites van de Rijksoverheid). Tot slot kreeg 13% van de respondenten informatie via buren, familie, vrienden of anderen. Slechts 5% van de ondervraagden geeft aan dat zij zich niet op de hoogte hebben gehouden van nieuws over de crisis rond vlucht MH17.

Naast het gebruik van verschillende media hebben wij respondenten ook gevraagd om aan te geven hoe intensief zij de genoemde informatiebronnen hebben geraadpleegd en hoe betrouwbaar en compleet zij deze bronnen achten in hun informatievoorziening over de crisis rond vlucht MH17. Tabel 9.5 presenteert hiervan de resultaten. Van de respondenten geeft 67% aan dat zij tamelijk of zeer intensief *radio en televisie* hebben gevolgd (tegen ruim 10% helemaal niet of nauwelijks). Ruim 71% geeft aan deze bron als tamelijk of heel erg betrouwbaar te beoordelen—al vindt bijna 7% radio en televisie niet zo betrouwbaar. Van alle respondenten geeft 59% aan dat zij informatie vanuit radio en televisie over MH17 als tamelijk of heel erg compleet beschouwen—10% procent vond deze informatie niet compleet.

Wat betreft ***kranten en weekbladen*** geven de antwoorden het volgende beeld. Van de respondenten geeft 43% aan dat zij tamelijk of zeer intensief kranten en weekbladen hebben gevolgd (tegen ruim 35% helemaal niet of nauwelijks). Ruim 59% geeft aan deze bronnen als tamelijk of heel erg betrouwbaar te beoordelen—al vindt 15% kranten en weekbladen niet zo betrouwbaar. Van alle respondenten geeft ruim 50% aan verslaggeving in kranten en weekbladen over MH17 als tamelijk of heel erg compleet te beschouwen—14% vond deze informatie niet compleet.

Tabel 9.5: Mate van gebruik en beoordeling van bronnen voor informatie (percentages) over de crisis rond vlucht MH17 (*n*=512)

	Intensief		Betrouwbaar		Compleet	
	Tamelijk/ zeer	Niet / nauwelijks	Tamelijk/ zeer	Niet/ nauwelijks	Tamelijk/ zeer	Niet/ nauwelijks
Radio / televisie	67	10	71	7	59	10
Kranten / weekbladen	43	35	59	15	50	14
Nieuwssites op internet	39	42	49	16	44	18
Sociale media	15	67	17	41	17	44
Buren, familie, vrienden	25	40	23	33	19	37
Rijksoverheid: internet	10	78	46	21	43	24
Persconferenties	34	37	53	19	44	20

Wat betreft ***nieuwssites op internet*** geven de antwoorden het volgende beeld. Hier geeft 39% van de respondenten aan dat zij tamelijk of zeer intensief nieuwssites op internet hebben gevolgd om informatie te verkrijgen over de crisis rond vlucht MH17 (tegen ruim 42% helemaal niet of nauwelijks). Bijna 49% van de respondenten geeft aan nieuwssites op internet als tamelijk of heel erg betrouwbaar te beoordelen—bijna 16% vindt nieuwssites op internet niet zo betrouwbaar. Van alle respondenten geeft ruim 44% aan de informatievoorziening vanuit nieuwssites op internet over MH17 als tamelijk of heel erg compleet te beschouwen—18% vond deze informatie niet zo compleet.

De intensiteit van het raadplegen van de ***sociale media*** is eveneens door de respondenten benoemd. Zo geeft ruim 15% aan dat zij tamelijk of zeer intensief sociale media hebben gevolgd om informatie te verkrijgen over de crisis rond vlucht MH17 (tegen ruim 67% helemaal niet of nauwelijks). Ruim 17% geeft aan deze bron als tamelijk of heel erg betrouwbaar te beoordelen (bijna 41% vindt de sociale media niet zo betrouwbaar). Van alle respondenten geeft ruim 17% aan informatie vanuit de sociale media over MH17 als tamelijk of heel erg compleet te beschouwen—44% vond informatie vanuit de sociale media niet zo compleet.

De intensiteit van het raadplegen van informatiebronnen als ***buren, familie, vrienden*** of andere personen is eveneens door de respondenten benoemd. Zo geeft bijna 25% aan tamelijk of zeer intensief met buren en anderen te hebben gesproken over de crisis rond vlucht MH17 (tegen bijna 40% helemaal niet of nauwelijks). Ruim 23% van de respondenten geeft aan deze bron als tamelijk of heel erg betrouwbaar te beoordelen—bijna 33% vindt de informatie van buren, familie of vrienden niet zo betrouwbaar. Hetzelfde beeld bestaat over de compleetheid van die informatie: van alle respondenten geeft ruim 19% aan dat zij de verkregen informatie van buren, familie en vrienden over de crisis rond vlucht MH17 als tamelijk of heel erg compleet beschouwen—37% vindt deze informatie niet compleet.

Naast het gebruik van de verschillende media als kanalen voor informatievoorziening hebben wij respondenten dezelfde vragen gesteld over ***bronnen vanuit de Rijksoverheid*** ten behoeve van de informatievoorziening. De antwoorden geven het volgende beeld. De eerste bron wordt gevormd door informatiesites van de Rijksoverheid. Van de respondenten geeft ruim 10% aan internetbronnen van de Rijksoverheid tamelijk of zeer intensief te hebben gevolgd (tegen ruim 78%

helemaal niet of nauwelijks). Ruim 46% van de respondenten geeft aan deze bronnen als tamelijk of heel erg betrouwbaar te beoordelen—tegen ruim 21% die de bronnen van de Rijksoverheid niet zo betrouwbaar beschouwt. Van alle respondenten geeft bijna 43% aan bronnen van de Rijksoverheid wat betreft informatie over MH17 als tamelijk of heel erg compleet te beschouwen—24% vond deze bronnen niet zo compleet.

Wat betreft ***persconferenties en interviews met de Minister-President en andere ministers*** geven de antwoorden het volgende beeld. Van de respondenten geeft 34% aan tamelijk of zeer intensief dergelijke persconferenties te hebben gevolgd (tegen ruim 37% helemaal niet of nauwelijks). Ruim 53% geeft aan deze bron voor informatie als tamelijk of heel erg betrouwbaar te beoordelen—bijna 19% vindt persconferenties niet zo betrouwbaar. Van alle respondenten geeft bijna 44% aan persconferenties over MH17 als tamelijk of heel erg compleet te beschouwen—20% was het daar niet zo mee eens.

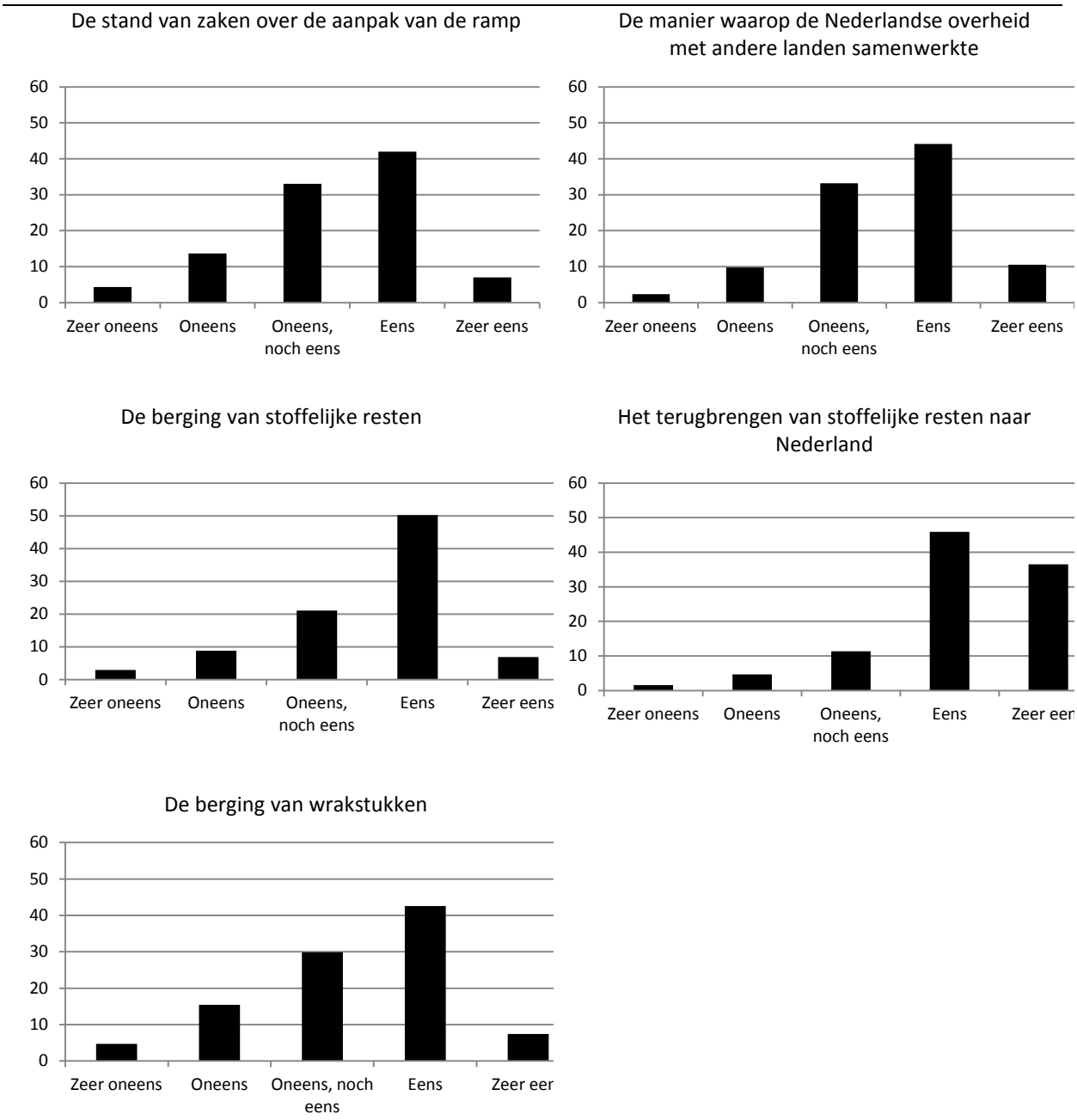
Delen van informatie. Tot slot hebben wij de respondenten gevraagd in hoeverre zij informatie over de crisis rond vlucht MH17 hebben gedeeld met anderen. Van alle respondenten geeft zo'n 52% aan dat zij zelf geen informatie hebben gedeeld. Iets meer dan 40% deelde zelf actief informatie met buren, familie en vrienden. Ongeveer 6% postte wel eens iets over de crisis rond MH17 op de sociale media. Ongeveer 4% deed dit door het tekenen van een condoleanceregister (op internet).

9.5.5 Tevredenheid met de informatievoorziening door de overheid

Tot slot is aan de deelnemers aan het publieksonderzoek gevraagd om de informatievoorziening door de Rijksoverheid te beoordelen; zowel meteen na de crisis, gedurende de eerste weken en na die eerste weken. Om de periode van de eerste weken af te bakenen, zijn in de enquête vijf gebeurtenissen opgenomen die hebben gediend om de respondent opnieuw te laten inleven in deze periode (zie Bijlage N). Figuur 9.7 rapporteert over de mate van instemming van de respondenten met een aantal stellingen over de informatievoorziening in de weken die deze vijf gebeurtenissen betreffen: (1) aanpak van de crisis (de stand van zaken), (2) samenwerking met andere landen, (3) berging van de stoffelijke resten, (4) terugbrengen van de stoffelijke resten naar Nederland, en (5) berging van de wrakstukken van het vliegtuig.

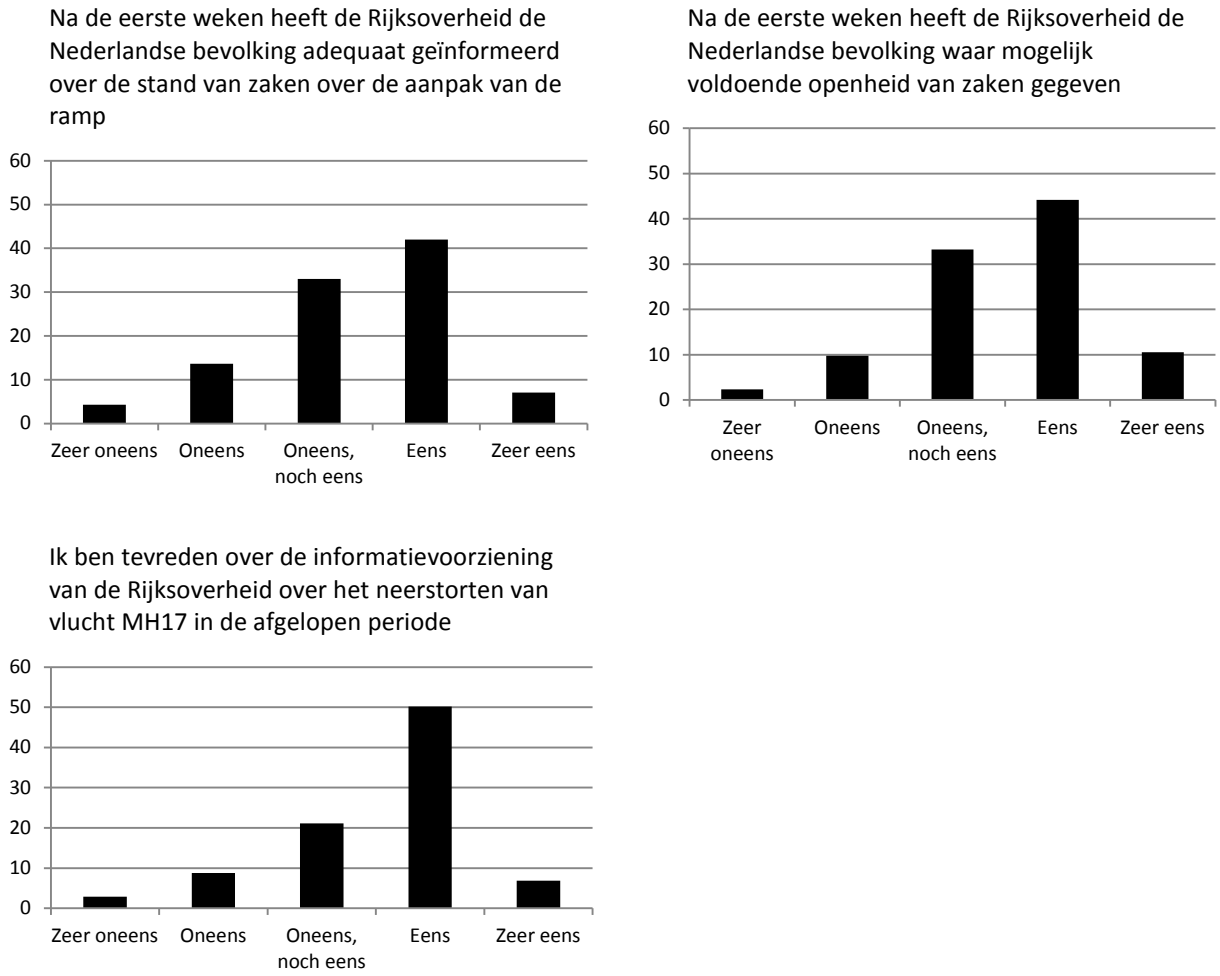
Op de vraag of de Rijksoverheid de eerste weken op een goede manier informatie heeft verstrekt over de stand van zaken over de aanpak van de situatie, geeft 49% aan het daarmee eens of zeer eens te zijn en 18% is het met deze stelling oneens. Het oordeel over de informatie aangaande de samenwerking met andere landen is volgens 56% van de respondenten positief, terwijl 12% het daarmee oneens of zeer oneens is. De informatievoorziening over de berging van de stoffelijke resten wordt door 67% van de respondenten als goed ervaren, 12% is het daarmee oneens of zeer oneens. De informatieverstrekking over het terugbrengen van de stoffelijke resten naar Nederland vindt ruim 82% goed, waarbij 6% het oneens of zeer oneens is met deze stelling. Wat betreft de berging van de wrakstukken is 20% het zeer oneens of oneens met de kwaliteit van de informatieverstrekking door de Rijksoverheid, terwijl 50% dat wel goed beoordeelt. In meer algemene zin geeft ruim 11% van de respondenten aan (zeer) ontevreden te zijn over de

informatieverstrekking door de Rijksoverheid in de eerste weken na het neerstorten van MH17, terwijl bijna 59% (zeer) tevreden is.



Figuur 9.7: Percentuele verdeling van de mate van instemming van de Nederlandse burger met vijf stellingen over de informatievoorziening van de Rijksoverheid met betrekking tot verschillende aspecten van de crisisbeheersing in de beginfase van de crisis (*n*=512). Vraag: "De eerste weken na het neerstorten van vlucht MH17 heeft de Rijksoverheid op een goede manier informatie verstrekt over:"

Naast de tevredenheid over de informatievoorziening van de Rijksoverheid tijdens de eerste weken van de crisis hebben wij de respondenten ook gevraagd hoe zij deze informatievoorziening hebben ervaren in de periode daarna. Figuur 9.8 geeft een overzicht van de verdeling van deze oordelen.

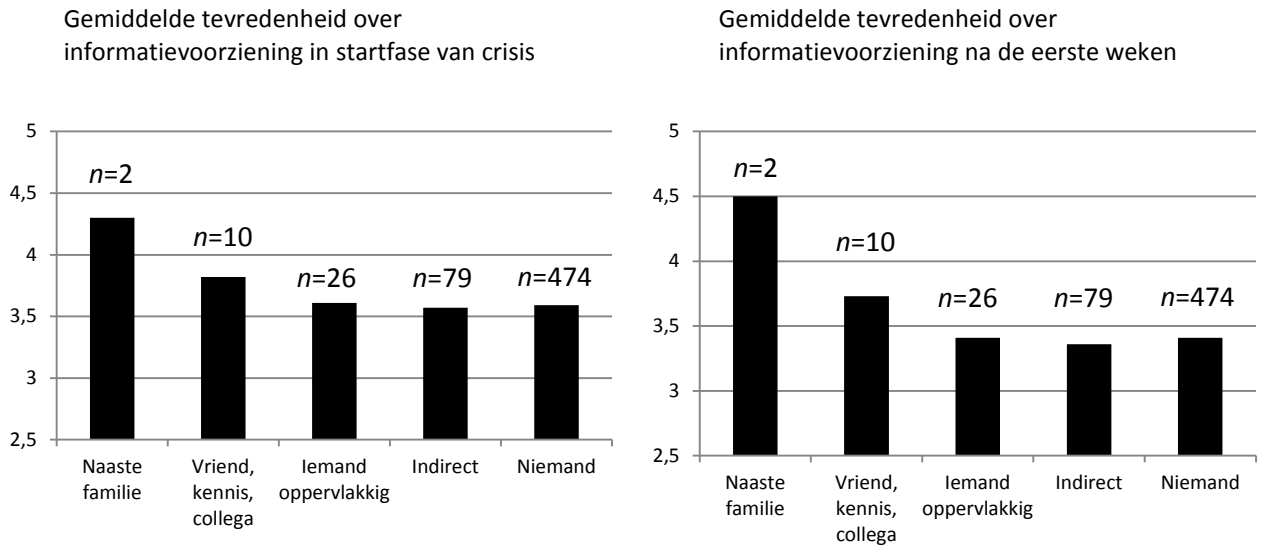


Figuur 9.8: Percentuele verdeling van de mate van instemming van de Nederlandse burger met drie stellingen over de informatievoorziening van de Rijksoverheid na de eerste weken van de crisis (*n*=512).

Wij hebben de respondenten drie stellingen voorgelegd, die achtereenvolgens ingaan op de adequaatheid van de informatie, de openheid van zaken die de Rijksoverheid heeft gegeven binnen de grenzen van wat mogelijk is en tot slot een algemene tevredenheidsvraag. Het blijkt dat van alle respondenten bijna 56% van mening is dat de Rijksoverheid de Nederlandse bevolking adequaat heeft geïnformeerd (eens of zeer eens met de stelling). Ruim 16% is het niet of helemaal niet eens met die stelling. Ongeveer 54% van de respondenten meent dat de Rijksoverheid waar mogelijk voldoende openheid van zaken heeft gegeven, tegen 17% van de respondenten die het daarmee oneens is. Ruim 55% van alle respondenten geeft aan tevreden te zijn over de informatievoorziening van de Rijksoverheid, tegen bijna 16% die aangeeft niet tevreden te zijn.

Tot slot hebben wij gekeken of er een verband bestaat tussen de relatie die respondenten hebben tot de slachtoffers van vlucht MH17 en hun tevredenheid over de informatievoorziening door de overheid. Hierover rapporteert Figuur 9.9.

Daartoe hebben wij van de vragen over de informatievoorziening de eerste weken van de crisis en de vragen over de informatievoorziening de weken na die eerste weken, de gemiddelde scores berekend van respondenten over hun mate van instemming met de stellingen.[78] Figuur 9.9 laat de verschillen zien tussen de typen van respondenten. De aantallen zijn soms te klein om een generaliserende uitspraak toe te staan. De figuur laat bijvoorbeeld zien dat de twee respondenten die hebben aangegeven een naast familielid te hebben verloren met de crash van vlucht MH17 veel tevredener zijn met de informatievoorziening door de Rijksoverheid dan de andere respondenten.[79] Als wij deze twee respondenten samen nemen met de groep die een vriend, college, of kennis heeft verloren, ligt de tevredenheid iets hoger dan gemiddeld, alhoewel dit verschil statistisch niet significant is.



[a] Verschillen tussen groepen zijn statistisch niet significant.
[b] De groep "indirect" (*n*=79) betreft respondenten die aangeven iemand te kennen die iemand aan boord heeft gekend. De andere groepen sommeren tot *n*=512.

Figuur 9.9: Gemiddelde tevredenheid van de Nederlandse burger over informatievoorziening van de Rijksoverheid in de beginfase van de crisis en na de eerste weken: uitsplitsing naar zelf-gerapporteerde relatie tot slachtoffers[a] (*n*=512).[b]

[78] Dat mag, omdat de verschillende vragen onderling een goede, samenhangende schaal vormen (Cronbach's alpha = 0.88 voor de vijf items die de informatievoorziening in de eerste weken betreffen en Cronbach's alpha = 0.94 voor de items die de informatievoorziening daarna betreffen).

[79] Wij kunnen deze observatie vanzelfsprekend niet gebruiken om generaliserende uitspraken te doen over alle nabestaanden of over personen die iemand goed kenden. Dat is met deze aantallen niet verantwoord.

9.5.6 Aanvullende opmerkingen van respondenten

Aan het einde van de enquête hebben wij de respondenten de gelegenheid geboden om eigen opmerkingen te plaatsen over de informatievoorziening door de Rijksoverheid. Van deze mogelijkheid hebben ongeveer 70 respondenten gebruikgemaakt (14%). De antwoorden zijn door de onderzoekers geclassificeerd naar inhoud en toon. Daarbij zijn vier categorieën open antwoorden te onderscheiden: (1) ongeveer 20 opmerkingen die positief en begripvol zijn voor de informatievoorziening tijdens de crisis; (2) ongeveer 10 opmerkingen die de grote aandacht voor de crisis relativeren in het licht van andere rampen en gebeurtenissen met een grote impact; (3) ongeveer 20 opmerkingen die veel argwaan uitstralen; en (4) ongeveer 20 kritische kanttekeningen bij de informatievoorziening door de Rijksoverheid.

Positief en begripvol voor het aanbod van overheidsinformatie. De eerste categorie opmerkingen van veel respondenten is te classificeren als positief, waarbij veel respondenten ook uitdrukkelijk rekening houden met het feit dat er sprake was van een zeer moeilijke opgave voor de overheid. Het betreft hier opmerkingen zoals: “Alle verklaringen moesten op een goudschaaltje gewogen worden” of “Ik begrijp wel heel goed dat de overheid in een moeilijke positie zat omdat het oorlogsgebied was”. Eén van de respondenten schrijft: “Ik snap dat de belangen groot zijn en daarom niet alles gedeeld kan worden, maar de nabestaanden hebben ook rechten” of “Ik was er tevreden over. Heb begrip voor de moeilijke situatie waarin zij moesten werken, dat zal niet gemakkelijk geweest zijn”. Er zijn ook complimenten voor individuele bewindspersonen, zoals het optreden van Minister Timmermans in de VN-Veiligheidsraad. Ook is er veel lof voor het optreden van de overheid in het algemeen—waaronder het vervoer van de stoffelijke resten terug naar Nederland. Eén van de respondenten schrijft: “De manier waarop de Rijksoverheid berichten naar buiten heeft gebracht, daar kan ik alleen maar diep respect voor hebben”.

Aanstippen van de grote aandacht. Enkele respondenten reageren met de opmerking dat de aandacht voor de crisis rond vlucht MH17—vooral in de pers—veel te groot was. Deze respondenten geven aan dat de ramp voor nabestaanden van de slachtoffers een enorme impact heeft gehad, maar dat de collectieve aandacht en rouw hen erg ver ging. Er werden opmerkingen gemaakt met termen als “hinderlijke overdosis aan informatie op radio en TV” en “over the top allemaal”. Deze respondenten plaatsen de crisis rond vlucht MH17 ook in het perspectief van grote rampen elders op de wereld die veel aandacht krijgen in de media, maar niet op het niveau van de aandacht die de crash van vlucht MH17 heeft gekregen.

Argwanend. Van de respondenten die gebruik hebben gemaakt van de gelegenheid om een opmerking te plaatsen, zijn er relatief veel die argwaan hebben bij de bedoelingen en intenties van de informatievoorziening door de overheid. Er bestaat een sterk gevoel dat informatie is achtergehouden, gecombineerd met de overtuiging dat de betreffende respondent ook het recht heeft om alle informatie te kennen. Een voorbeeld: “De instanties hebben niet alles verteld wat zij wisten en dat neem ik hun zeer kwalijk. Wij als onderdanen hebben het recht om alles te weten”. Ook wijzen respondenten erop dat zij het gevoel hebben dat informatie is veranderd gedurende het proces en dat er gelogen is. Zo stelt iemand: “Ik heb het idee dat ons een hoop is voorgelogen, dat gevoel heb ik eraan overgehouden”. Een ander stelt: “Ik heb het idee dat er gelogen wordt door de

regering en er meer informatie beschikbaar is dan ze willen doorgeven". Ook zijn er verschillende opmerkingen over de uitspraak van de Minister-President dat de 'onderste steen' moest bovenkomen. Sommigen vonden de uitspraak onverstandig. Anderen namen de uitspraak als een indicatie dat er geen eerlijke informatie is verschaft door de overheid, gelet op de moeilijkheid om de 'onderste steen' ook echt boven te krijgen. Sommige opmerkingen zijn heel sterk: "De regering heeft laten zien dat ze huichelachtig en leugenachtig is" of zelfs "Maar het zou mij niet verbazen als onze eigen regering er achter zit. Met moedwil of door nalatigheid".

Kritische kanttekeningen. Enkele opmerkingen van de respondenten zijn ook inhoudelijk-kritisch van aard. Deze hebben betrekking op de duur van het bergingsproces, die volgens respondenten te lang was. Veel kritische opmerkingen van respondenten hebben ook betrekking op de veiligheid van het luchtruim boven Oekraïne. Daarnaast hebben respondenten ook kritiek op de rol van de media, die naar de perceptie van velen meegingen in propaganda van Oekraïense zijde en van de kant van de pro-Russische rebellen. Tot slot maakt één van de respondenten de volgende opmerking over de crisiscommunicatie rond vlucht MH7: "Ik denk dat er al veel over is gezegd. Het is nu belangrijk dat de Rijksoverheid er ook wat mee doet. En dat het niet alleen bij mooie woorden blijft".

Bevindingen over deelvraag 3c: waardering van de informatievoorziening door de media en de samenleving

Antwoord op deelvraag 3c
Wat is de waardering van de informatievoorziening door de media en de samenleving?

1. De informatievoorziening over de crisis rond vlucht MH17 bereikte Nederlandse burgers primair via (nieuwssites van) televisie en kranten of uitgezonden persconferenties. Open bronnen van de overheid werden bijna niet geraadpleegd. Berichtgeving via televisie en kranten werd door Nederlandse burgers het meest betrouwbaar geacht. Sociale media werden door hen het minst betrouwbaar geacht.

2. De intensiteit van berichtgeving in de journalistieke media en sociale media heeft een grote piek na de crash en wordt na drie weken veel geringer.
   a. Pieken daarna corresponderen met belangrijke gebeurtenissen: de presentatie van het rapport van eerste bevindingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid, de daarop volgende vergadering in de Tweede Kamer, de nationale herdenking, en het bekend worden van de diplomatenbriefing in Kiev.
   b. In de journalistieke media is sprake van een verandering van toonzetting: waar de overheid in het begin lof oogstte met haar aanpak en de informatievoorziening over de ramp met MH17, veranderde dat vanaf september 2014 in een kritische bejegening op een aantal punten.
   c. De toonzetting in de sociale media is na september 2014 beduidend negatiever geworden.

3. De informatievoorziening door de Rijksoverheid over de crisis rond vlucht MH17 werd door het grootste deel van de Nederlandse bevolking als positief ervaren. Slechts een kleine minderheid (rond 15 procent) was ontevreden met de informatievoorziening.

HOOFDSTUK 10
CONCLUSIES

10.1 DOELSTELLING VAN DE EVALUATIE

Op 17 juli 2014 crashte Malaysia Airlines vlucht MH17 boven Oost-Oekraïne. Aan boord bevonden zich 298 inzittenden, waaronder 196 Nederlandse passagiers. Het was een ramp met een passagiersvliegtuig die zich voltrok boven betwist gebied, waar een gewapend conflict woedde tussen pro-Russische separatisten en het Oekraïense leger. Alle geïnterviewde functionarissen gaven aan dat een dergelijk scenario voor hen onvoorstelbaar was. Pas recentelijk is er zekerheid over de oorzaak van de crash: het passagierstoestel is neergeschoten door een BUK-raket van Russische makelij, die was afgeschoten in een gebied dat werd gecontroleerd door pro-Russische separatisten.[1] Gedurende de crisisbeheersing waarvan deze evaluatie verslag doet, was deze oorzaak nog niet vastgesteld.[2]

Dit rapport doet verslag van de evaluatie van het functioneren van de nationale crisisbeheersingsorganisatie in de crisis die ontstond na de crash van vlucht MH17. De evaluatie is uitgevoerd door een onafhankelijk onderzoekteam van de Universiteit Twente, in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC).

De ***doelstelling*** van deze evaluatie luidde:

> "Inzicht krijgen in de wijze waarop de nationale crisisbeheersingsorganisatie na het neerstorten van vlucht MH17 heeft gefunctioneerd zoals beschreven in het Instellingsbesluit MCCb[3] 2013 en het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming 2013, in hoeverre dat heeft bijgedragen aan het beheersen van de crisis en hoe de communicatie/informatievoorziening is verlopen van de Rijksoverheid richting nabestaanden, samenleving, Tweede Kamer en media."[4]

In dit hoofdstuk presenteren wij de hoofdconclusie van het evaluatieonderzoek. Deze hoofdconclusies zijn afgeleid uit de antwoorden op de deelvragen die wij in de vorige hoofdstukken gaven. De hoofdconclusies verbinden deze antwoorden op een samenhangende wijze met als oogmerk om lessen te kunnen trekken uit de crisisbeheersing rond vlucht MH17. Naast de

---

[1] Onderzoeksraad voor Veiligheid (2015). *Crash van Malaysia Airlines vlucht MH17.* Den Haag, oktober 2015.

[2] Daarom spreken wij afwisselend van de "crash van", "ramp met", of het "neerstorten van" vlucht MH17.

[3] MCCb betreft de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing, één van de gremia die kan worden geactiveerd in de nationale crisisbeheersingsorganisatie. Besluit van 12 april 2013, houdende instelling van de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing, Stcrt. 2013, 11207 (in werking tredend 25-04-2013).

[4] WODC-onderzoek "Evaluatie nationale crisisbeheersingsorganisatie vlucht MH17: onderzoekskader", d.d. 10-12-2014. Bijlage 436220 bij Tweede Kamerstuk 33 997, nr. 26.

hoofdconclusies uit dit hoofdstuk bieden de onderzoeksbevindingen uit de vorige hoofdstukken ook aanleiding tot het trekken van lessen voor mogelijke toekomstige crises.

Paragraaf 10.2 geeft een beschrijving van de hoofdconclusies. Vervolgens worden deze hoofdconclusies in paragraaf 10.3 kort samengevat. In paragraaf 10.4 presenteren wij vervolgens een overzicht van de antwoorden op de onderzoeksvragen uit de vorige hoofdstukken die ten grondslag hebben gelegen aan de conclusies. Ten slotte geeft paragraaf 10.5 een korte reflectie over het trekken van lessen, waar nodig en mogelijk, voor het functioneren van de nationale crisisbeheersingsorganisatie bij toekomstige crises.

10.2 HOOFDCONCLUSIES VAN DE EVALUATIE

Onmiddellijk na het bekend worden van de crash van vlucht MH17 werd een groot aantal parallelle activiteiten gestart om de crisis te beheersen. Om een overzicht te behouden, hebben wij deze activiteiten onderscheiden in: (1) crisisrespons in Den Haag, (2) internationale diplomatie, (3) crisisrespons in Oekraïne, (4) crisisrespons naar nabestaanden, (5) informatievoorziening naar Tweede Kamer en (6) informatievoorzienig naar media en samenleving.

Bij al deze activiteiten was een groot aantal organisaties en actoren betrokken. Iedere organisatie en actor had, vanuit de eigen achtergrond en betrokkenheid, eigen taken en verantwoordelijkheden in de crisisbeheersing. Er werd gewerkt vanuit de eigen protocollen en, waar nodig, geïmproviseerd ten behoeve van een adequate crisisbeheersing.

Malaysia Airlines heeft, bijvoorbeeld, vanuit de eigen verantwoordelijkheid de eerste opvang van nabestaanden verzorgd in nauwe samenwerking met Schiphol en de veiligheidsregio Kennemerland. Malaysia Airlines heeft op Schiphol de passagierslijsten gedeeld met de Koninklijke Marechaussee en in Kuala Lumpur geverifieerd op nationaliteiten. Malaysia Airlines in Kuala Lumpur activeerde een telefooncentrale met noodnummer en stuurde een toestel met experts, via Kiev, naar Amsterdam. Teams van LTFO en familierechercheurs arriveerden vroeg in de avond van 17 juli 2014 op Schiphol voor het verlenen van assistentie. Slachtofferhulp Nederland schaalde op, zich realiserende dat een groot beroep zou worden gedaan op de vaste medewerkers bij de nazorg voor nabestaanden. Op de rampplek zelf arriveerde de opgeschaalde State Emergency Services van Oekraïne, die een begin maakte met het proces van het bergen van de stoffelijke resten van de passagiers. Al deze organisaties handelden onmiddellijk en adequaat, vanuit de taken en verantwoordelijkheden die waren voorgeschreven door hun eigen protocol.

Ook in Den Haag werden veel activiteiten opgestart. Het Departementaal Coördinatiecentrum van het Ministerie van Buitenlandse Zaken schaalde het vaste telefoonnummer op en nam de eerste voorbereidingen voor het onmiddellijk sturen van functionarissen naar Oekraïne, waaronder de Minister van Buitenlandse Zaken—een scenario dat vergelijkbaar was met dat vlak na de vliegramp in Tripoli in 2010. Ook het Ministerie van Infrastructuur en Milieu schaalde op.

Parallel aan al deze activiteiten van de vele betrokken organisaties en actoren activeerde de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV)[5] in een zeer vroeg stadium de nationale crisisbeheersingsorganisatie in Den Haag. De nationale crisisbeheersingsorganisatie bestaat uit een aantal Haagse gremia en actoren dat kan worden geactiveerd wanneer zich een crisis voordoet—in Nederland of het buitenland—met een grote maatschappelijke impact. Die gremia, actoren en hun onderlinge verantwoordelijkheden en bevoegdheden worden beschreven in het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming 2013. Twee gremia zijn die avond geactiveerd. Eerst een crisisoverleg, dat kan worden gezien als de eerste bijeenkomst van een Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb). Laat in de avond kwam de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb) bijeen, met daarin de Minister-President, de Minister van Veiligheid en Justitie, en de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu. De cruciale schakel tussen beide commissies was de functionaris NCTV, die voorzitter was van de ICCb en secretaris van de MCCb—die laatste commissie werd voorgezeten door de Minister-President. Alle bijeenkomsten vonden plaats op het Nationaal Crisiscentrum (NCC), dat is ondergebracht bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Binnen het NCC werd die avond ook het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (NKC) actief, dat alle communicatie over de crisis coördineert.

De gerichtheid van de nationale crisisbeheersingsorganisatie op de eigen activering in Den Haag bracht, in combinatie met de onvolledigheid van informatie over de ramp, met zich mee dat de nationale crisisbeheersingsorganisatie te weinig focus had op samenwerking of afstemming met de organisaties die actief waren in de eerste crisisrespons. Zo was er, bijvoorbeeld, geen contact met Malaysia Airlines, anders dan informatieverzoeken over de onvolledige passagierslijst die Malaysia Airlines op dat moment deelde met de Koninklijke Marechaussee. Contacten met Schiphol en de veiligheidsregio ontbraken, of verliepen die avond stroef—zoals bij het overleg over de verantwoordelijkheid voor het noodnummer van de Nederlandse overheid. Het gegeven dat er te weinig focus was op samenwerking en coördinatie door de nationale crisisbeheersingsorganisatie leidde tot misverstanden en onduidelijkheden over de taken en verantwoordelijkheden van de Nederlandse overheid ten opzichte van de verantwoordelijkheden van de organisaties en actoren die op dat moment actief waren in de eerste crisisrespons.

Waar bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie frustratie bestond over het ontbreken van passagierslijsten, had Malaysia Airlines deze reeds uren eerder gedeeld met de Koninklijke Marechaussee en volgde het Ministerie van Buitenlandse Zaken het eigen protocol dat voorschrijft de slachtoffers van een ramp in het buitenland te verifiëren en hun nabestaanden te benaderen. De natuurlijke afstemmingsbehoefte van al deze organisaties—die verschillende, parallelle activiteiten uitvoerden—werd niet in beeld gebracht of gefaciliteerd door de NCTV, het NCC of andere actoren van de nationale crisisbeheersingsorganisatie. In plaats daarvan was de nationale crisisbeheersingsorganisatie in Den Haag gericht op het bespreken van de standaardinformatie, door de NCTV aangeleverd, uit open bronnen van (sociale) media, aangevuld vanuit inlichtingendiensten.

De nationale crisisbeheersingsorganisatie in Den Haag, zo blijkt uit het onderzoek, was druk bezig met de eigen opschaling. De gremia waren vooral intern gericht—op de activiteiten in Den Haag—en

[5] Met NCTV bedoelen wij de organisatie NCTV. De toevoeging “functionaris” betreft de persoon NCTV.

hadden te weinig focus op samenwerking met andere betrokken organisaties en actoren. Hierdoor bleven de gremia en actoren van de nationale crisisbeheersingsorganisatie in Den Haag ook voor langere tijd, onnodig, verstoken van informatie over de activiteiten die reeds plaatsvonden in de eerste crisisrespons—laat staan dat er sprake was van coördinatie of ondersteuning van die activiteiten.

Vanzelfsprekend verlopen de eerste uren van een crisisrespons chaotisch en is de situatie op dat moment meestal zeer onoverzichtelijk. Bij de crisis rond vlucht MH17 was het niet anders. Nabestaanden hadden hiervoor begrip, zo blijkt uit het onderzoek. Maar, het gebrek aan focus op samenwerking maakte de crisisbeheersing *onnodig complex*. Bovendien duurde deze situatie langer dan de eerste uren. De eerste dagen van de crisis rond vlucht MH17 had de nationale crisisbeheersingsorganisatie bijvoorbeeld geen goed idee wie welke activiteiten uitvoerde ter verificatie van passagierslijsten en hun nabestaanden en met welk resultaat. Dat het vrijgeven van de passagierslijst lang duurde, was overigens niet zozeer het gevolg van een gebrek aan afstemming, maar veeleer het gevolg van een beleidsuitgangspunt—namelijk dat alle passagiers moesten zijn geverifieerd en alle nabestaanden moesten zijn benaderd, voordat de passagierslijst kon worden vrijgegeven.

Ook de activiteiten in Oekraïne, de eerste dagen, werden door de nationale crisisbeheersingsorganisatie niet op een systematische manier gefaciliteerd of gecoördineerd. Dat laat onverlet dat deze activiteiten—die onmiddellijk na de crisis waren geïnitieerd door het DCC van het Ministerie van Buitenlandse Zaken—de crisisbeheersing sterk hebben bevorderd. Dit zijn de activiteiten van Nederlandse diplomaten, LTFO-medewerkers en Koninklijke Marechaussee ter plekke. Daarbij waren de systematische bergingswerkzaamheden van de SES en de permanente bemiddeling van de OVSE een noodzakelijke voorwaarde voor succes. Door de goede samenwerking met de crisispartners in Oekraïne konden veel stoffelijke resten van veel van de overleden passagiers vanaf 23 juli 2014 worden overgevlogen naar Nederland. Gegeven de moeilijke omstandigheden rond de rampplek en de beperkte personele aanwezigheid van Nederlandse functionarissen op locatie in Oekraïne, was dat een belangrijk resultaat.

Ondertussen was de nationale crisisbeheersingsorganisatie in Den Haag de eerste dagen nog druk bezig met het afstemmen van de inbreng van andere departementen. Daarbij ging het om de vraag welke departementen over welke deelaspecten van de crisisbeheersing de coördinatie van activiteiten konden voeren. De crash van vlucht MH17 leidde immers tot een buitenlandse crisis, gekenmerkt door een gewapend conflict binnen de internationaal-politieke dynamiek van het Oekraïne-conflict. Eigenlijk heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken, volgens bepalingen van het Nationaal Handboek, de regie over crises in het buitenland waarbij (veel) Nederlanders zijn betrokken. Dat ministerie voert consulaire taken uit en verzorgt, via de ambassade, de vertegenwoordiging van het Koninkrijk der Nederlanden in het buitenland—zo ook in Oekraïne. Het Ministerie van Defensie heeft veel expertise op het gebied van militaire en civiele missies in gebieden waar een gewapend conflict heerst. Ondanks de belangrijke consulaire-, geopolitieke- en conflict-dimensie duurde het enige tijd voordat de interdepartementale inbreng van deze departementen werd versterkt—bijvoorbeeld in de vorm van de later opgerichte interdepartementale stuurgroep MH17 Recovery onder regie van Defensie.

Naast de genoemde problemen—zoals te weinig focus op samenwerking met andere betrokken organisaties en het organiseren van de inbreng van de Ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie—waren er ook activiteiten die voortvarend werden opgepakt door de nationale crisisbeheersingsorganisatie, zoals bijvoorbeeld op het gebied van externe communicatie en rond de dag van nationale rouw. Uiteindelijk had de nationale crisisbeheersingsorganisatie rond vlucht MH17 een eenvoudige structuur: (a) Er waren een interdepartementale ambtelijke commissie en een interdepartementale Ministeriële Commissie Crisisbeheersing geactiveerd die nauw op elkaar aansloten, met de functionaris NCTV als belangrijke schakel; (b) Er waren ondersteunende teams ten behoeve van de crisiscommunicatie en de informatievoorziening naar het parlement; (c) Er was een adviserende/coördinerende interdepartementale stuurgroep ten behoeve van de missies, die was verankerd in een adviesrol van de korpschef Nationale Politie en de Commandant der Strijdkrachten aan de ministeriële commissie. De nationale crisisbeheersingsorganisatie was op een effectieve wijze ingebed in de infrastructuur die werd geboden door het Nationaal Crisiscentrum, gevestigd op het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Hoewel de samenwerking tussen de besluitvorming in Den Haag en uitvoerende organisaties in de eerste crisisrespons niet goed verliep, werd de opschaling van de crisisbesluitvorming in Den Haag voortvarend ter hand genomen. De functionaris NCTV bracht de ambtelijke crisisbesluitvorming en de politiek-bestuurlijke crisisbesluitvorming nauw bij elkaar. Dat bevorderde de eenheid van besluitvorming in belangrijke mate. De NCTV stemde daarbij voortdurend af met de voorzitter van de ministeriële commissie, de Minister-President. De Minister-President had de regie over de crisisbesluitvorming in Den Haag, waarbij ministers een heldere taakverdeling hanteerden. De Minister-President richtte zich op contacten met regeringsleiders en de communicatie naar de samenleving; de Minister van Buitenlandse Zaken richtte zich op contacten in de internationale diplomatie en collega ministers; de Minister van Defensie richtte zich op activiteiten rond de missies in Oekraïne; de Minister van Veiligheid en Justitie richtte zich op de activiteiten in Nederland en de onderzoeken naar de oorzaak en mogelijke daders. Voorbereiding van de besluitvorming over de missies verliep via een parallel overlegcircuit, gegeven de strikte vertrouwelijkheid van deze besluitvorming. Uiteindelijk vond deze besluitvorming in twee speciale bijeenkomsten van de ministerraad. Echter, door de ontbrekende schakel tussen besturing en uitvoering, met name in de eerste crisisrespons, was de besluitvorming op tal van aspecten niet goed aangesloten bij de activiteiten die plaatsvonden buiten Den Haag.

In de tweede plaats was, vanaf het begin van de crash, internationale diplomatie een zeer belangrijke en succesvolle activiteit van de nationale crisisbeheersingsorganisatie. Nederland heeft daarbij blijk gegeven van respect voor het internationaal recht en heeft daarmee recht gedaan aan zijn internationale imago op dit terrein. Met name via het, in samenwerking met Australië, indienen van een resolutie in de Veiligheidsraad (en de toelichtende speech van de Minister van Buitenlandse Zaken) heeft Nederland internationale steun gekregen voor de plannen om de slachtoffers, hun eigendommen en de wrakstukken te repatriëren. Internationale afspraken zijn snel, zorgvuldig en adequaat gemaakt, waarbij de internationaalrechtelijke regels in acht zijn genomen en gevolgd. Dit kwam, onder andere, tot uitdrukking in het besluit om niet formeel en rechtstreeks te onderhandelen met de separatisten. Die mogelijkheid was juridisch niet uitgesloten, maar de mogelijke (met name politieke) consequenties van de verhouding tot de separatisten zijn goed

onderkend. De samenwerking met de OVSE ten behoeve van toegang tot het rampgebied was daarbij essentieel voor het succes van de operatie. Nabestaanden en Nederlandse burgers waarderen het internationale optreden van de Nederlandse overheid zeer.

In de derde plaats opereerde, meteen vanaf het begin van de crisis, het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (NKC) zeer effectief ten behoeve van het coördineren van de crisiscommunicatie. Die vond plaats op strak geregisseerde wijze, via persconferenties, nieuwsberichten en berichten op websites. In het Kernteam werd nauw samengewerkt tussen de voorlichters van de verschillende departementen. Nabestaanden en Nederlandse burgers zijn positief over de informatievoorziening van de Nederlandse overheid over de crisis rond vlucht MH17. Ten behoeve van de informatievoorziening aan nabestaanden werd afgesproken dat zij eerst werden geïnformeerd—voordat de Tweede Kamer of media werden geïnformeerd. In de hectiek van de crisisbeheersing was het soms lastig om deze ambitieuze doelstelling te realiseren, maar in het algemeen is dit zeer goed gelukt. Daarbij speelden het Informatie- en Verwijscentrum (IVC) en de familierechercheurs een uiterst belangrijke rol. Op de momenten dat informatie naar nabestaanden moest worden gecommuniceerd, vond dat op directe en gecoördineerde wijze plaats door tussenkomst van het IVC en de familierechercheurs. Nabestaanden hebben deze informatievoorziening positief gewaardeerd.

Naast de crisiscommunicatie hebben het NKC en het NCC de uitvoering van een aantal activiteiten gecoördineerd, die cruciaal bleken voor nabestaanden en steun vanuit de Nederlandse bevolking. De dag van nationale rouw—georganiseerd in 23 uur—was een positief kantelpunt in de waardering van nabestaanden voor het overheidsoptreden en maakte diepe indruk op de Nederlandse en internationale samenleving. Het NKC en NCC hebben ook een belangrijke coördinerende rol gespeeld bij de realisatie van de nationale herdenking MH17. Daarnaast werden contacten onderhouden met gemeenten, waaronder het mede faciliteren van de activiteiten van het Openbaar Ministerie ten behoeve van overlijdensverklaringen, of het afstemmen van herdenkingsbijeenkomsten.

De Tweede Kamer is frequent en gedetailleerd op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen in de crisisbeheersing. Op het NCC was een parlementair verantwoordingsteam actief om ervoor te zorgen dat de Tweede Kamer werd geïnformeerd over het verloop van de crisisbeheersing. Daartoe werden verschillende stand van zakenbrieven opgesteld en werden ook briefings verzorgd door hoge functionarissen, waaronder de NCTV, Buitenlandse Zaken, de Nationale Politie en Defensie. De aanvankelijke unanieme en grote steun voor de crisisbeheersing in Tweede Kamer en samenleving werd minder naarmate de tijd verstreek. Een kanteling van steun treedt bij vrijwel alle crises op een gegeven moment op. Wat betreft de crisis rond vlucht MH17 ontstonden er begin oktober 2014 grote zorgen over het vervolg van de missie en begin januari 2015 was er ophef over een verslag van de briefing in Kiev—vlak voor de crash van vlucht MH17, over de veiligheid van het luchtruim in Oost-Oekraïne—die na een verzoek van de Onderzoeksraad voor Veiligheid plots bekend werd. Hiermee kwamen veel vragen uit het parlement en samenleving over de aanwezige kennis bij de Nederlandse overheid over de veiligheid van het luchtruim boven Oost-Oekraïne en mogelijke informatie die de overheid zou achterhouden. Nabestaanden en Nederlandse burgers zijn in het algemeen zeer tevreden, al is een klein deel van de Nederlandse burgers wantrouwend over de informatievoorziening.

De coördinatie en aansturing van activiteiten in de crisisrespons kreeg na enkele dagen meer structuur. De missie naar Oekraïne heeft, ook door de inspanningen van de missieleiding in Kiev, in grote autonomie kunnen werken. De goede onderlinge samenwerking tussen de Head of Mission, diens strategisch militair adviseur en de Nederlandse ambassade bevorderde de (informatie-)positie van Nederland in Oekraïne en legde de basis voor de succesvolle missies. De familierechercheurs hebben een cruciale rol gespeeld bij de nazorg aan nabestaanden. Nabestaanden geven aan dat de rol van de familierechercheurs essentieel is geweest bij de geboden nazorg. Door hun functie als schakel tussen de nationale crisisbeheersingsorganisatie en nabestaanden hadden de familierechercheurs beter kunnen zijn ingebed in de beleidsvoorbereiding binnen de nationale crisisbeheersingsorganisatie. Hetzelfde geldt voor het LTFO, dat niet alleen actief was in Oekraïne, maar ook de coördinatie verzorgde van de identificaties die plaatsvonden in Hilversum. De samenwerking en afstemming van activiteiten van familierechercheurs, gemeenten, en Slachtofferhulp Nederland verliep in sommige gevallen niet optimaal. Dit werd gesignaleerd en opgepakt door de nationale crisisbeheersingsorganisatie.

10.3 SAMENVATTING VAN DE HOOFDCONCLUSIES

Hieronder worden de hoofdconclusies van de evaluatie nationale crisisbeheersingsorganisatie vlucht MH17 in het kort gepresenteerd.

1. Algemeen

Het evaluatieonderzoek laat zien dat, na een moeizame en onnodig complexe crisisrespons gedurende de eerste dagen, de crisis rond vlucht MH17 gaandeweg op een adequate wijze is beheerst. De eerste crisisrespons verliep onnodig moeizaam en complex omdat de nationale crisisbeheersingsorganisatie onvoldoende focus had op samenwerking met en tussen: (a) organisaties die waren betrokken in de onmiddellijke crisisrespons en (b) de departementen van Buitenlandse Zaken en Defensie. De nationale crisisbeheersingsorganisatie pakte andere noodzakelijke activiteiten voortvarend op, zoals crisisbesluitvorming in Den Haag, internationale diplomatie, crisiscommunicatie en de organisatie van plechtigheden. Na de eerste dagen verschoof de nadruk van de centrale rol voor de NCTV naar een meer interdepartementale inbreng in de crisisbeheersing waardoor de missie in autonomie de taken kon volbrengen. Nabestaanden zijn in het algemeen tevreden over de geboden nazorg en informatievoorziening. Ondanks de kanteling naar een meer negatieve waardering van de informatievoorziening vanuit de Rijksoverheid door Tweede Kamer en media is de Nederlandse burger in het algemeen tevreden over de informatievoorziening.

2. Voorbereid in bestuurlijke zin

In bestuurlijke zin was de nationale crisisbeheersingsorganisatie, in juli 2014, voorbereid op crisisbesluitvorming bij een grote ramp. De structuur van de nationale crisisbeheersingsorganisatie was eenvoudig en vloeide voort uit het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming. Alle betrokkenen waren sterk gecommitteerd. De nationale crisisbeheersingsorganisatie was niet goed voorbereid op het faciliteren en afstemmen van de activiteiten van organisaties tijdens de eerste crisisrespons in de omstandigheden waaronder vlucht MH17 was neergestort.

3. Sterke inzet op crisisbesluitvorming, diplomatie en crisiscommunicatie vanaf het begin van de crisis

Op nationaal niveau heeft de nationale crisisbeheersingsorganisatie een flexibele invulling gegeven aan het Nationaal Handboek, voortbouwend op ervaringen en ondersteund door het NCC. Dit heeft een adequate crisisbeheersing bevorderd.

a. De nationale crisisbeheersingsorganisatie had een eenvoudige structuur. Dit kwam de snelheid van handelen en eenheid van besluitvorming ten goede.
b. Vanaf het begin van de crisis nam de Minister-President het initiatief in de crisisbesluitvorming, die gestructureerd werd door heldere prioriteiten en uitgangspunten. De functionaris NCTV bewerkstelligde de noodzakelijke, nauwe afstemming tussen de ambtelijke en politiek-bestuurlijke besluitvorming. Besluitvorming over de missie vond plaats in een verband dat vergelijkbaar is met de Ministeriële Kerngroep Speciale Operaties. Het ontbreken van een ambtelijk voorportaal (Adviesteam) bespoedigde de besluitvorming.
c. Vanaf het begin van de crisis heeft de nationale crisisbeheersingsorganisatie op proactieve wijze, met respect voor het internationaal recht, de internationaal-politieke randvoorwaarden gecreëerd voor een succesvol optreden van de missies in het rampgebied.
d. Vanaf het begin van de crisis heeft het NKC de crisiscommunicatie richting nabestaanden en samenleving intensief verzorgd en gecoördineerd. Nabestaanden en Nederlandse burgers zijn positief over de informatievoorziening van de Rijksoverheid en de georganiseerde ceremonies en herdenkingen rond vlucht MH17. De dag van nationale rouw was een positief kantelpunt in de negatieve waardering door nabestaanden van het optreden van de overheid in de eerste dagen. Het parlementair verantwoordingsteam heeft intensief de informatievoorziening aan de Tweede Kamer gecoördineerd en verzorgd.

4. Onvoldoende functioneren in de eerste crisisrespons

Ondanks alle noodzakelijke activiteiten op nationaal niveau functioneerde de nationale crisisbeheersingsorganisatie vooral de eerste dagen onvoldoende. Bij een vliegtuigcrash in buitenlands conflictgebied zijn veel organisaties betrokken met hun eigen taken en verantwoordelijkheden. De nationale crisisbeheersingsorganisatie had te weinig focus op samenwerking en afstemming met en tussen de andere organisaties die waren betrokken bij de eerste crisisrespons. Hierdoor werkte de nationale crisisbeheersingsorganisatie niet of onvoldoende samen met betrokken organisaties en ontstonden er informatieproblemen en afstemmingsproblemen, waardoor de crisisbeheersing onnodig complex werd.

4a. Eerste crisisrespons: te weinig focus op afstemming en samenwerking met andere organisaties

Doordat er te weinig focus was op samenwerking en afstemming van de nationale crisisbeheersingsorganisatie met andere organisaties:

a. konden organisaties/actoren die waren betrokken in de eerste crisisrespons hun werk niet altijd goed uitvoeren.
b. verliepen contacten tussen Nederlandse functionarissen in Oekraïne en de nationale crisisbeheersingsorganisatie soms ongecoördineerd en chaotisch tijdens de eerste dagen.
c. werden activiteiten ten behoeve van het informeren en de nazorg aan nabestaanden—in brede zin—niet goed op elkaar afgestemd. Hierdoor waren nabestaanden negatief over hun eerste contacten met de Rijksoverheid.

4b. Eerste crisisrespons: te weinig focus op afstemming en samenwerking met Buitenlandse Zaken en Defensie

Bij deze crisis in een buitenlands conflictgebied heeft de nationale focus van de nationale crisisbeheersingsorganisatie ertoe geleid dat keuzes zijn gemaakt waardoor:

a. de in het Nationaal Handboek voorziene coördinerende rol van het Ministerie van Buitenlandse Zaken bij crises in het buitenland—op onderdelen—niet is doorgevoerd.
b. de functionele betrokkenheid van het Ministerie van Defensie aanvankelijk beperkt bleef, ondanks de ruime ervaring met militaire en civiele missies in conflictgebieden.
c. kennis op het gebied van strategische (geopolitieke) communicatie pas later is ingebracht.

5. Eerste crisisrespons van andere betrokken organisaties en actoren adequaat

Het optreden en de activiteiten van de vele andere betrokken organisaties en actoren in de eerste crisisrespons en crisisbeheersing hebben bijgedragen aan een adequate crisisbeheersing.

6. Noodzaak tot specifieke interdepartementale coördinatie en aansturing

Het ontbrak bij de crisis rond vlucht MH17 aan een interdepartementale voorziening tussen het politiek-bestuurlijke en operationeel niveau, die specifieke activiteiten van de nationale crisisbeheersingsorganisatie kon voorbereiden en coördineren/aansturen. Specifiek ten behoeve van de missies in Oekraïne verschoof deze functie, die eerst door de NCTV vanuit het Ministerie van Veiligheid en Justitie werd ingevuld, uiteindelijk naar de interdepartementale stuurgroep MH17 Recovery. Deze verschuiving naar een interdepartementale stuurgroep heeft een adequate crisisbeheersing bevorderd.

7. Verbetering van functioneren nationale crisisbeheersingsorganisatie na de eerste dagen

Na de eerste crisisrespons verbeterde het functioneren van de nationale crisisbeheersingsorganisatie gaandeweg. Daar waar betrokken organisaties en actoren autonomie hadden en hun activiteiten op hoofdlijnen werden gecoördineerd, verliep de crisisbeheersing goed.

a. De missie in Oekraïne heeft autonoom en in hecht verband geopereerd. Het gezamenlijke optreden van politie- en defensiemedewerkers—in nauwe samenwerking met functionarissen en organisaties van bijvoorbeeld Oekraïne, Australië en Maleisië, alsmede de OVSE—is cruciaal geweest voor de succesvolle bijdrage van de missies aan de crisisbeheersing. De missie werd succesvol ondersteund door de interdepartementale stuurgroep MH17 Recovery. De missie was politiek-bestuurlijk goed ingebed via het adviseurschap in de MCCb van de korpschef Nationale Politie en de Commandant der Strijdkrachten.
b. Nabestaanden waren in het algemeen tevreden over de nazorg die werd geleverd door organisaties van de Rijksoverheid, in samenwerking met crisispartners. Het optreden van de familierechercheurs, als schakel met de crisisbeheersingsorganisatie, is door alle nabestaanden als essentieel en uiterst waardevol ervaren voor de nazorg in brede zin.
c. Het ontbrak aan een goede inbedding van de Landelijke Familierechercheurs en het LTFO in de nationale crisisbeheersingsorganisatie.
d. Bij het aanbod van nazorg aan nabestaanden ontbrak het soms aan een goede afstemming tussen de activiteiten van organisaties: familierechercheurs, Slachtofferhulp Nederland en gemeentelijke diensten.
e. Nazorg voor medewerkers die zijn betrokken bij de crisisbeheersing is wisselend en niet altijd afdoende georganiseerd. Nazorg voor bestuurders is, opmerkelijk genoeg, niet geregeld.

10.4 ANTWOORDEN OP DE ONDERZOEKSVRAGEN

Hierboven hebben wij de hoofdconclusies van het onderzoek gepresenteerd. Hieronder behandelen wij meer specifiek de antwoorden op de verschillende onderzoeksvragen die wij hebben geformuleerd. De onderzoeksvragen waren georganiseerd in drie deelonderzoeken:

(1) Deelonderzoek 1 naar het functioneren van de interdepartementale crisisbeheersing;
(2) Deelonderzoek 2 naar het perspectief van nabestaanden: de communicatie met en nazorg aan hen;
(3) Deelonderzoek 3 naar het perspectief van Tweede Kamer, media en samenleving.

10.4.1 Functioneren van de nationale crisisbeheersingsorganisatie

Het perspectief van de interdepartementale crisisbeheersing betrof de analyse van het functioneren van de nationale crisisbeheersingsorganisatie vanuit het referentiekader dat wordt geboden door het Instellingsbesluit MCCb 2013 en het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming 2013. Hierover ging het eerste deelonderzoek van de evaluatie. Het Nationaal Handboek beschrijft de institutionele structuur waarin actoren (overleggremia, besluitvormingsgremia en betrokken organisaties/functionarissen) bepaalde bevoegdheden hebben en onderlinge werkrelaties onderhouden. Daarbij hebben wij ook de invloed van de internationaal-politieke dynamiek op de crisisbeheersing rond vlucht MH17 onderzocht.

Deelvraag 1.1: Rolvervulling vanuit het Nationaal Handboek

De eerste deelvraag ging, in de eerste plaats, in op de wijze waarop de actoren en gremia van de nationale crisisbeheersingsorganisatie hun rol hebben vervuld. Het evaluatieonderzoek gaf het volgende inzicht in deze rolvervulling.

Deelvraag 1.1: *(a) Welke feitelijke rol hebben de actoren binnen de nationale crisisbeheersingsorganisatie gespeeld in de crisis? (b) Wat is de mate van overeenstemming tussen de feitelijke rol en de rol zoals voorgeschreven in het Instellingsbesluit MCCb 2013 en het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming 2013?*

Eenvoudige structuur. De structuur van de nationale crisisbeheersingsorganisatie rond vlucht MH17 is een vereenvoudiging van de structuur zoals omschreven in het Nationaal Handboek. Ondanks de complexiteit van de crisis—met veel parallelle activiteiten, onder moeilijke omstandigheden in Oekraïne en in een gevoelige internationaal-politieke context—had de geactiveerde nationale crisisbeheersingsorganisatie een eenvoudige structuur.

Crisisbesluitvorming gedeeltelijk volgens Nationaal Handboek. De crisisbesluitvorming rond vlucht MH17 vond gedeeltelijk plaats zoals omschreven in het Nationaal Handboek. De ICCb en MCCb vergaderden opeenvolgend binnen de crisisinfrastructuur geboden door het NCC. De functionaris NCTV vormde de centrale schakel tussen beide commissies. De MCCb stemde nauw af met de

ministerraad. Daarnaast vond besluitvorming plaats in twee vergaderingen in de ministerraad, waarbij de Commandant der Strijdkrachten, de korpschef Nationale Politie en de NCTV een adviesrol vervulden. Dit betrof de missies in Oekraïne. In deze parallelle besluitvorming wordt niet voorzien door het Nationaal Handboek. De adviesrol van de Commandant der Strijdkrachten en de korpschef Nationale Politie vervulde de functie van een Landelijke Operationele Staf voor de missies.

NCC faciliteerde crisisbeheersing; geen Adviesteam. Het Nationaal Crisiscentrum functioneerde zoals omschreven in het Nationaal Handboek. Daarnaast voerde het Nationaal Crisiscentrum met of namens de NCTV veel activiteiten uit in de coördinatie van samenwerking met crisispartners. In afwijking van bepalingen in het Nationaal Handboek is er geen Adviesteam geformeerd. De overweging daarbij was dat daardoor de slagvaardigheid van crisisbesluitvorming zou worden vergroot. Een nadeel was dat de Departementale Coördinatiecentra van de betrokken departementen niet direct waren aangesloten bij de crisisbesluitvorming rond vlucht MH17. Er is ook geen Landelijke Operationele Staf geformeerd. Het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum in Driebergen ondersteunde diverse activiteiten in Nederland.

Stuurgroep MH17 Recovery nam taken over van NCTV. Ten behoeve van de logistieke ondersteuning en operationele aansturing van de missies in Oekraïne werd de stuurgroep MH17 Recovery opgericht, die ook taken overnam van de NCTV op het gebied van duiding van informatie en ondersteuning/aansturing van de missies. De Commandant der Strijdkrachten en de korpschef Nationale Politie borgden de inbreng vanuit missies in de MCCb.

NKC zeer actief in crisiscommunicatie en andere activiteiten. Het NKC functioneerde zoals omschreven in het Nationaal Handboek en nam daarnaast taken rond de informatievoorziening en organisatie van nazorg aan nabestaanden op zich, waaronder de coördinatie van de ceremonies op vliegbasis Eindhoven. Speciaal voor de informatievoorziening naar de Tweede Kamer was een parlementair verantwoordingsteam geformeerd. Het Nationaal Handboek noemt parlementaire verantwoording als een belangrijke activiteit in het kader van de nafase.

Deelvraag 1.2a: Flexibele invulling van het Nationaal Handboek

De eerste deelvraag ging, in de tweede plaats, in op de wijze waarop de actoren en gremia van de nationale crisisbeheersingsorganisatie een flexibele invulling hebben kunnen geven aan hun rolvervulling. Uit het evaluatieonderzoek kwam duidelijk naar voren dat de structuur van het Nationaal Handboek op een flexibele wijze is ingevuld.

Deelvraag 1.2a: *Op welke wijze hebben de actoren binnen de nationale crisisbeheersingsorganisatie een flexibele invulling kunnen geven aan het spanningsveld tussen protocollering en invulling van (discretionaire) ruimte in de organisatie; dit ten behoeve van een adequate beheersing van de crisis?*

Hoofdstructuur gebaseerd op Nationaal Handboek. De hoofdstructuur van de nationale crisisbeheersingsorganisatie rond vlucht MH17 was gebaseerd op het Nationaal Handboek. De invulling van de rol van de NCTV als schakel tussen ICCb en MCCb vergrootte de afstemming tussen beide gremia, hetgeen de eenheid van de crisisbesluitvorming bevorderde. Op enkele essentiële

punten is de hoofdstructuur flexibel ingevuld, en aangevuld, ten behoeve van een adequate crisisbeheersing.

Internationale diplomatie flexibel ingebracht. De internationaal-politieke context bracht met zich mee dat er veel diplomatieke activiteiten moesten worden ontplooid. De Minister-President en de Minister van Buitenlandse Zaken namen deze activiteiten voor hun rekening en brachten deze in bij de MCCb.

Missies naar Oekraïne op flexibele wijze gefaciliteerd. De crash in oorlogsgebied bracht met zich mee dat er op strategisch en operationeel niveau missies moesten worden voorbereid en aangestuurd. Om dit te faciliteren, is een parallel overlegcircuit actief geweest en is een interdepartementale stuurgroep MH17 Recovery ingericht. Veranderende omstandigheden leidden tot meer taken en verantwoordelijkheden voor deze stuurgroep. Daarnaast zijn de korpschef Nationale Politie en de Commandant der Strijdkrachten als adviseurs direct betrokken bij strategische besluitvorming. Deze flexibele invulling van het Nationaal Handboek heeft een adequate crisisbeheersing bevorderd.

Geen voorziening voor nauwe samenwerking met andere betrokken organisaties. Bij de flexibele invulling van het Nationaal Handboek heeft de nationale crisisbeheersingsorganisatie evenwel in eerste instantie te weinig geïnvesteerd in samenwerking met relevante betrokken organisaties en actoren. Hierdoor was de nationale crisisbeheersingsorganisatie niet aangesloten bij de praktijk van de eerste crisisrespons rond vlucht MH17.

Deelvraag 1.2b: Samenwerking met andere betrokken organisaties en actoren

De eerste deelvraag ging, in de derde plaats, in op de wijze waarop de actoren en gremia van de nationale crisisbeheersingsorganisatie hebben samengewerkt met andere bij de crisis betrokken organisaties en actoren. Het betreft dan: (a) decentrale crisisbeheersingsorganisaties, zoals veiligheidsregio of gemeenten, (b) directies en diensten van ministeries, (c) publieke, semipublieke en private crisispartners.

Deelvraag 1.2b: *Hoe is de samenwerking verlopen van de nationale crisisbeheersingsorganisatie met partijen die hebben bijgedragen aan de beheersing van de crisis maar die geen deel uitmaken van de nationale crisisbeheersingsorganisatie?*

In de eerste crisisrespons onvoldoende samenwerking met andere betrokken organisaties. Er was sprake van onvoldoende samenwerking vanuit de nationale crisisbeheersingsorganisatie met andere relevante organisaties die betrokken waren in de eerste crisisrespons rond vlucht MH17. De nationale crisisbeheersingsorganisatie had organisaties en functionarissen die actief waren in de eerste crisisrespons naar nabestaanden of in Oekraïne, beter moeten ondersteunen en hun werkzaamheden beter moeten helpen afstemmen. Dit geldt enerzijds voor de crisisrespons in Oekraïne (door LTFO, Nederlandse ambassade, SCOT-team, KMar). Anderzijds geldt dit evenzeer voor de crisisrespons naar nabestaanden (veiligheidsregio Kennemerland, gemeente Haarlemmermeer, Schiphol, Malaysia Airlines, KMar, Schiphol). Hierdoor is te weinig gebruik

gemaakt van de bij organisaties beschikbare expertise en informatie. Dit heeft een adequate crisisbeheersing bemoeilijkt. In plaats daarvan was de nationale crisisbeheersingsorganisatie vooral gericht op noodzakelijke nationale regievoering, overleg, besluitvorming tussen de betrokken departementen in Den Haag, en crisiscommunicatie.

Verbetering na enkele dagen. Na enkele dagen verbeterde de samenwerking tussen de nationale crisisbeheersingsorganisatie en organisaties die actief waren in de crisisrespons. Dit kwam omdat er heldere afspraken werden gemaakt en autonomie werd toegekend aan deze organisaties en actoren.

Nazorg voor medewerkers en bestuurders. Het aanbod van nazorg voor medewerkers die waren betrokken bij de crisisbeheersing rond vlucht MH17 is sterk wisselend georganiseerd. Een opvallende uitkomst van dit evaluatieonderzoek is dat nazorg voor bestuurders niet is geregeld.

Deelvraag 1.2c: Invloed van internationaal-politieke dynamiek

De eerste deelvraag ging, in de vierde plaats, in op de wijze waarop de internationaal-politieke dynamiek van het Oekraïneconflict de crisisbeheersing heeft beïnvloed. Vlucht MH17 is neergekomen in een betwist gebied waarin een gewapende strijd werd gevoerd. De partijen in het conflict waren min of meer ingebed in de geopolitieke constellatie tussen Europese Unie, Oekraïne en Rusland. Nederland heeft daarbij moeten opereren binnen de internationaalrechtelijke randvoorwaarden die een dergelijke constellatie oproept.

Deelvraag 1.2c: *Op welke wijze heeft de internationale politieke dynamiek van het Oekraïneconflict mede vorm gegeven aan de besluitvorming en het functioneren van de actoren aan de nationale crisisbeheersingsorganisatie?*

Aansluiten bij internationaal-politieke situatie. Vanaf het begin van de crisis heeft de nationale crisisbeheersingsorganisatie op proactieve wijze, met respect voor het internationaal recht, de internationaal-politieke randvoorwaarden gecreëerd voor een succesvol optreden van de missies in het rampgebied.

Belang van tijdige inbreng van volwaardige expertise vanuit Buitenlandse Zaken en Defensie. Bij crises in het buitenland is het noodzakelijk dat in een vroegtijdig stadium volwaardige expertise in internationale politiek en conflictbeheersing wordt ingebracht in de crisisbeheersing. Bij de crisisbeheersing rond de ramp met vlucht MH17 is dit in eerste instantie niet gebeurd. Het in eerste instantie monopoliseren van de coördinatie en informatiebeoordeling ten behoeve van de missie door de NCTV heeft ervoor gezorgd dat de informatievoorziening, analyse, besluitvorming en aansturing door de crisisbeheersingsorganisatie onvoldoende aansloten bij de vereisten van de veiligheidssituatie in Oost-Oekraïne.

Inbreng van specifieke expertise in eerste instantie onderschat. Onderdelen en diensten van ministeries met expertise op het gebied van internationale politiek en conflictbeheersing raakten pas

na enkele dagen betrokken bij de crisisbeheersing. Hun nauwe betrokkenheid heeft vervolgens een adequate crisisbeheersing bevorderd.

Onvoldoende aansluiten bij bepalingen over crises in buitenland. De crisisbeheersingsorganisatie had beter kunnen en moeten aansluiten bij de bepalingen uit het Nationaal Handboek over crises in het buitenland. Deze bepalingen zijn bij de crisis rond vlucht MH17 onvoldoende in de praktijk gebracht—ondanks het feit dat het brongebied van de ramp lag in buitenlands oorlogsgebied.

10.4.2 Perspectief van nabestaanden

Het perspectief van nabestaanden van de slachtoffers van de crash van vlucht MH17 is belangrijk om de nationale crisisbeheersingsorganisatie te evalueren. De overheid biedt, naast verantwoordelijke crisispartners, informatie en (na-)zorg aan de slachtoffers van rampen en hun nabestaanden. Omdat er geen overlevenden waren van de ramp met vlucht MH17, was de informatievoorziening en nazorg volledig gericht op nabestaanden.

Deelvraag 2a: Nazorg aan nabestaanden

De tweede deelvraag ging, in de eerste plaats, in op de wijze waarop de nazorg aan nabestaanden is verlopen en hoe nabestaanden deze nazorg hebben gewaardeerd.

Deelvraag 2a: *Hoe is de nazorg verlopen die is geboden aan nabestaanden?*

Waardering van geboden nazorg algemeen: familierechercheurs centraal. Uit de enquête onder nabestaanden komt naar voren dat zij bij de waardering van de communicatie met en de(na-)zorg door de overheid over het algemeen:

1. ontevreden waren over de eerste opvang.
2. tevreden waren over de informatievoorziening en de geboden nazorg; het fungeren van de overheid als aanspreekpunt, evenals over de rol van de gemeente, Slachtofferhulp Nederland en het IVC.
3. niet ontevreden, maar ook niet tevreden waren over de onderlinge afstemming en doorverwijzing door instanties en het lotgenotencontact dat werd aangeboden door Slachtofferhulp Nederland.
4. heel tevreden waren over de nationale ceremonies en de inzet en werkwijze van de familierechercheurs. Familierechercheurs hebben voor veel nabestaanden gefungeerd als steun en toeverlaat.

Uitgezonderd de eerste opvang (vrijwel iedereen ontevreden) en het optreden van familierechercheurs en de nationale ceremonies (iedereen tevreden), is er sprake van (soms grote) onderlinge verschillen in waardering door nabestaanden.

Positieve ervaringen met Schiphol en Malaysia Airlines. Nabestaanden die naar Schiphol zijn afgereisd, hebben de opvang door medewerkers van Schiphol en Malaysia Airlines aldaar als overwegend positief ervaren.

Negatieve ervaringen met Rijksoverheid in eerste crisisrespons. Ondanks begrip voor de korte responstijd die er is na een ramp hebben geïnterviewde nabestaanden de eerste opvang door de overheid ervaren als weinig professioneel en als vervelend: nabestaanden konden niet alleen zeer moeilijk contact leggen met de betrokken instanties in de eerste uren na de ramp, zij werden ook regelmatig onprofessioneel of argwanend bejegend. Daarnaast ervoeren nabestaanden een gebrekkige coördinatie bij die eerste opvang, zoals het niet nabellen ondanks belofte of verschillende keren dezelfde, gedetailleerde info moeten geven en onduidelijkheid over het gebruik van door hen verstrekte informatie.

Waardering voor persoonlijke betrokkenheid vertegenwoordigers. De grote persoonlijke betrokkenheid van bewindslieden, leden van het Koninklijk Huis en burgemeesters is een grote steun geweest voor veel nabestaanden.

Dag van nationale rouw kantelpunt in positieve zin. De dag van nationale rouw, de ceremonies bij aankomst van de stoffelijke resten en de nationale herdenking zijn door geïnterviewde nabestaanden als zeer positief gewaardeerd. Bij het aanbod van nazorg door de overheid was de dag van nationale rouw een kantelpunt in de waardering door nabestaanden, van negatief naar positief.

Wisselende ervaringen met IVC en Slachtofferhulp Nederland. Bij de inzet en ondersteuning van Slachtofferhulp Nederland zijn vooral kritische geluiden te horen over de deskundigheid en professionele houding van vrijwilligers die vanwege de omvang van de ramp veelvuldig zijn ingezet. Geïnterviewde nabestaanden geven allen aan dat ze positief zijn over de beschikbaarheid van het IVC, maar er blijkt ook heel wisselend en soms heel beperkt gebruik van gemaakt te zijn. Sterke meningen van sommige nabestaanden op de besloten website zijn hier deels debet aan geweest. Geïnterviewde nabestaanden die gebruik hebben gemaakt van lotgenotencontact van Slachtofferhulp Nederland zijn daarover tevreden.

Deelvraag 2b: Communicatie met en naar nabestaanden.

De tweede deelvraag ging, in de tweede plaats, in op de wijze waarop communicatie met en naar nabestaanden is verlopen en hoe nabestaanden deze communicatie en informatievoorziening hebben gewaardeerd.

Deelvraag 2b: *Hoe is de communicatie verlopen met en naar nabestaanden?*

Geen formele bevestiging. Geïnterviewde nabestaanden vonden het belangrijk om een formele bevestiging te krijgen dat hun dierbaren waren overleden. Alleen nabestaanden die zich hadden opgegeven bij Malaysia Airlines kregen hiervan telefonisch bericht, door Malaysia Airlines. Nabestaanden die zich alleen via het nationaal noodnummer opgaven, moesten het verlies van dierbaren opmaken uit de openbaar gemaakte passagierslijst, dan wel afleiden uit het bezoek van

familierechercheurs. Ongeveer een derde van de geïnterviewde nabestaanden geeft aan nooit een formeel bericht te hebben ontvangen dat hun dierbaren zich op 17 juli 2014 aan boord hadden bevonden van vlucht MH17 van Amsterdam naar Kuala Lumpur.

Informatiebijeenkomsten. De eerste informatiebijeenkomst in Nieuwegein hebben veel nabestaanden ervaren als een zeer onprettige bijeenkomst. Dit kwam grotendeels doordat de spreekruimte die sommige nabestaanden kregen en het niet kanaliseren van vaak sterke emoties. Verschillende geïnterviewde nabestaanden geven aan daardoor minder vaak vervolgbijeenkomsten te hebben bezocht. Die latere informatiebijeenkomsten zijn wel beter gewaardeerd door nabestaanden.

Soms veel informatie. Veel nabestaanden gaven aan dat ze soms wel heel veel informatie vanuit de overheid ontvingen en dat veel van die informatie ook dubbel was. Wel waren ze te spreken over de nieuwsbrief van het IVC. Het persoonlijk contact met de familierechercheurs en de mogelijkheid om altijd met vragen aan te kloppen, kwam keer op keer als zeer positief naar voren.

Vier incidenten. Er waren twee '*critical incidents'* die door *vrijwel alle* nabestaanden zijn benoemd.

1. Het eerste incident was de uitspraak van de Minister van Buitenlandse Zaken over het mondkapje dat werd aangetroffen om de hals van een van de inzittenden. Deze uitspraak werd onmiddellijk opgepakt door de familierechercheurs, die direct contact met de nabestaanden zochten en een toelichting gaven. Dat heeft veel nabestaanden milder over het incident doen oordelen, zeker in het licht van de eerdere toespraak van de minister in de VN-Veiligheidsraad, die erg werd gewaardeerd.
2. Het tweede incident betreft berichtgeving over een presentatie van een lid van het LTFO, waarin beelden van slachtoffers van de crash van MH17 zouden zijn getoond. Nabestaanden reageerden hier zeer verschillend op: van uiterst begripvol tot ronduit woedend.

Daarnaast zijn er twee incidenten die door *enkele* nabestaanden zijn genoemd.

3. Het eerste incident betreft de uitspraak van de Minister van Veiligheid en Justitie op de persconferentie van 19 juli, waarin hij aangeeft: "contact met iedereen gehad en alles is in orde"; dit terwijl dat voor veel nabestaanden nog helemaal niet gold.
4. Het tweede incident betreft het gebruiken van "*het* leed van *de* nabestaanden" als argument bij woordvoering door partijen in de Tweede Kamer. Dit hebben verschillende nabestaanden als zeer vervelend ervaren.

Problemen bij proces van repatriëring en identificatie. Verschillenden nabestaanden noemen dat tijdens het proces van identificatie en repatriëring dingen mis zijn gegaan (onzorgvuldige behandeling stoffelijke resten, niet tonen van foto's of andere/verkeerde foto's). Verder is de procedure rondom het identificeren en claimen van bezittingen van slachtoffers (catalogus via het IVC) door nabestaanden veelvuldig genoemd als voor verbetering vatbaar vanwege: 1) onduidelijke foto's, 2) gebruiksonvriendelijk en 3) onduidelijke afhandelingsprocedure.

10.4.3 Perspectief van Tweede Kamer, media en samenleving

Ook het perspectief van Tweede Kamer, media en samenleving is belangrijk om de nationale crisisbeheersingsorganisatie te evalueren. Immers, de informatievoorziening en crisiscommunicatie moet niet alleen de nabestaanden dienen, maar ook de impact van de crisis verminderen op maatschappelijk niveau. Daarbij is de volksvertegenwoordiging in de Tweede Kamer vanzelfsprekend uiterst belangrijk. De informatievoorziening van de nationale crisisbeheersingsorganisatie naar de bredere samenleving loopt meestal via de journalistieke media: krant, televisie, of websites. Bij de meeste crises komt meestal na verloop van tijd kritiek op het functioneren van de nationale crisisbeheersingsorganisatie. Het is de vraag hoe dit is verlopen in de crisis rond vlucht MH17.

Deelvraag 3a: Informatievoorziening richting Tweede Kamer

De derde deelvraag van de evaluatie richt zich, in de eerste plaats, op de informatievoorziening richting Tweede Kamer. Het parlement vertegenwoordigt de samenleving op politiek niveau. Daarnaast dienen de bestuurders uit de nationale crisisbeheersingsorganisatie, uiteindelijk, verantwoording af te leggen aan het parlement. [6]

Deelvraag 3a: *Hoe is de informatievoorziening verlopen richting de Tweede Kamer?*

Hoge frequentie en informatiedichtheid. Bij de crisis rond vlucht MH17 was er sprake van een hoge frequentie en dichtheid van informatievoorziening naar de Tweede Kamer. Deze informatievoorziening kwam voort uit een belofte van de Minister-President om de Tweede Kamer regelmatig te informeren. In combinatie met de complexiteit van de crisis—waarin veel informatie en gegevens, soms voortdurend, aan verandering onderhevig zijn—heeft dit tot gevolg gehad dat informatie regelmatig herzien of vernieuwd moest worden. In combinatie met het uitgangspunt dat nabestaanden eerder geïnformeerd moesten worden dan de Tweede Kamer, heeft dit tot gevolg gehad dat de informatievoorziening complex was en soms moeilijk af te stemmen. Hierdoor kwam het incidenteel voor dat nabestaanden van de slachtoffers later werden geïnformeerd, of dat de informatievoorziening werd vertraagd.

Twee kantelpunten in waardering en een groeiend wantrouwen. Bij de waardering van de informatievoorziening naar de Tweede Kamer in de crisis rond vlucht MH17 traden twee kantelpunten op. Het eerste kantelpunt was begin oktober 2014, na de briefing van de Onderzoeksraad voor Veiligheid. Op dat moment werden er zeer veel Kamervragen gesteld over de haalbaarheid en effectiviteit van mogelijke vervolgmissies. Begin januari 2015—na het bekend worden van het verzoek van de Onderzoeksraad voor Veiligheid aan de CTIVD inzake de diplomatenbriefing van 14 juli 2014—werden zeer veel Kamervragen gesteld. De vragen gingen over de informatievoorziening van de overheid naar aanleiding van deze briefing en het feit dat deze

[6] Het evaluatieonderzoek treedt niet in de verantwoordingsrelatie van de nationale crisisbeheersingsorganisatie naar het parlement: daarom wordt een beschrijving gepresenteerd van de informatievoorziening naar de Tweede Kamer en geen waardering van die informatievoorziening. Dat laatste is aan het parlement zelf.

briefing niet eerder bekend was geworden. Bij oppositiepartijen in de Tweede Kamer ontstond, vanaf begin januari 2015, een groeiende perceptie dat er in de crisis rond vlucht MH17 informatie werd achtergehouden door de regering. Deze perceptie is enerzijds gevoed door de weigering van de regering om de Tweede Kamer (vertrouwelijk) inzage te geven in de staatsgeheime stukken van de ICCb en de MCCb. Anderzijds werd deze perceptie gevoed door publicatie van vrijgegeven gedeelten van ICCb- en MCCb-stukken in het kader van een Wob-procedure, waarbij zeer grote gedeelten tekst zwart zijn gelakt.

Deelvraag 3b: Informatievoorziening richting media en samenleving

De derde deelvraag van de evaluatie richt zich, in de tweede plaats, op de informatievoorziening richting media en samenleving.

Deelvraag 3b: *Hoe is de informatievoorziening verlopen richting media en samenleving?*

Ruim aanbod. Er is tijdens de crisis rond vlucht MH17 een ruim aanbod aan informatie beschikbaar gesteld via de website www.rijksoverheid.nl/documenten. Via deze website zijn in de onderzoeksperiode (17 juli 2014 – voorjaar 2015) 167 documenten en video's beschikbaar gesteld.

Gevarieerd aanbod. Het aanbod aan informatie bestond onder meer uit Kamerstukken, toespraken (van bewindslieden), alsmede weergaven van persconferenties (via mediaberichten en video's). In de eerste weken van de crisis werden zeer regelmatig persconferenties gehouden van bewindslieden, waarbij de Minister-President optrad als centrale bewindspersoon. Naast het zichtbare aanbod van publieksinformatie werd er ook achter de schermen veel aandacht besteed aan het beantwoorden van individuele vragen van burgers die de crisisbeheersingsorganisatie bereikten via de website.

Gecoördineerd aanbod. Er is gedurende de crisis rond vlucht MH17 veel geïnvesteerd in het coördineren van de informatievoorziening met het oog op eenheid van crisiscommunicatie. Vanaf de start van de crisis verliep hiertoe de woordvoering en crisiscommunicatie via het NKC en stonden departementale voorlichters de pers niet te woord. Hierdoor was het voor vertegenwoordigers van de pers niet mogelijk om de eigen informatiekanalen te benutten. De coördinatie kwam ook tot uitdrukking in de organisatie van persconferenties. De persconferenties vonden plaats op vaste momenten op een vaste locatie, waardoor deze zeer gestructureerd verliepen. Ten slotte kwam de coördinatie tot uitdrukking in de drie prioriteiten die het kabinet zich ten doel had gesteld: (1) repatriëring van de slachtoffers; (2) onderzoek naar de oorzaken; (3) opsporen van mogelijke daders.

Indirecte informatievoorziening via Tweede Kamer. De informatievoorziening naar de Tweede Kamer, via briefings en stand van zakenbrieven, bereikte de samenleving op indirecte wijze. De journalistieke media maakte in belangrijke mate hiervan gebruik als informatiebron. Ook hier was coördinatie op de informatievoorziening strikt noodzakelijk omdat het uitgangspunt was dat nabestaanden eerder moesten worden geïnformeerd dan Tweede Kamer of samenleving. Soms werkte dit ook andersom: dan werd informatie bestemd voor nabestaanden gedeeld met de journalistieke media voordat de Tweede Kamer was geïnformeerd.

Continu aanbod. Het aanbod van informatie is gedurende de gehele onderzoeksperiode aanwezig. Het aanbod van informatievoorziening werd geplaatst op een speciale webpagina van de Rijksoverheid ten behoeve van de informatievoorziening in de crisis rond vlucht MH17.[7] Hierdoor werd continuïteit van het aanbod gegarandeerd.

Wob-verzoeken. In de periode van 8 september 2014 tot 30 april 2015 zijn er zeven Wob-verzoeken geregistreerd. De Rijksoverheid heeft in het kader van deze procedure zeer veel documenten vrijgegeven, zij het dat veel informatie op deze documenten is weggelakt in verband met gerubriceerde informatie.

Deelvraag 3c: Waardering van de informatievoorziening

De derde deelvraag van de evaluatie richt zich, in de derde plaats, op de waardering van media en de samenleving van de informatievoorziening door de nationale crisisbeheersingsorganisatie.

Deelvraag 3c: *Wat is de waardering van de informatievoorziening door de media en de samenleving?*

Primaire informatiebronnen zijn televisie en krant. De informatievoorziening over de crisis rond vlucht MH17 bereikte Nederlandse burgers primair via (nieuwssites van) televisie en kranten of uitgezonden persconferenties. Deze nieuwsbronnen over de crisis rond vlucht MH17 werden door Nederlandse burgers het meest betrouwbaar geacht. Open bronnen van de overheid werden bijna niet geraadpleegd. Berichten over de crisis rond vlucht MH17 in de sociale media werden door Nederlandse burgers het minst betrouwbaar geacht. Voor het overgrote deel van de Nederlandse bevolking (80 procent) is de ramp met vlucht MH17 geen onderwerp dat hen vaker dan maandelijks bezig houdt.

Enkele pieken, kritisch van toon. De intensiteit van berichtgeving in de journalistieke media en sociale media heeft een grote piek na de crash en wordt na drie weken veel geringer. De pieken daarna corresponderen met belangrijke gebeurtenissen: de presentatie van het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid met voorlopige bevindingen, de daarop volgende vergadering in de Tweede Kamer, de nationale herdenking, en het bekend worden van de diplomatenbriefing in Kiev. Op de berichtgeving over de nationale herdenking na, is de berichtgeving kritisch van toon. Het vrijgeven van stukken die veel (weggelakte) passages met gerubriceerde informatie bevatten, versterkte verder de perceptie bij sommige journalistieke media dat de overheid informatie heeft achtergehouden.

Journalistieke en sociale media, toonzetting. In de journalistieke media zijn in opiniërende stukken veel kritische geluiden waar te nemen en een veranderende toonzetting: waar de overheid in het begin lof oogstte met haar aanpak en de informatievoorziening over de ramp met MH17, veranderde dat vanaf september 2014 in een kritische bejegening. Ook in de sociale media lijken inhoud en de toon te veranderen. Tot 7 september 2014 lijken de trending topics sterk gekoppeld aan de MH17 ramp zelf, vanaf 8 september 2014 verwijzen de trending topics naar het onderzoeksproces en de

[7] Zie: https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/vliegramp-mh17.

politieke ontwikkelingen. Ook de toonzetting in de sociale media is na 8 september beduidend negatiever dan in de eerste periode.

Nederlandse bevolking ervaart informatievoorziening positief. Een overgroot deel van de Nederlandse burgers vond de dag van nationale rouw indrukwekkend. Ondanks de kritische toon in de Tweede Kamer en (sociale) media was een meerderheid van de Nederlandse bevolking tevreden tot zeer tevreden over de informatievoorziening door de Rijksoverheid. Slechts een kleine minderheid (rond 15 procent) van de ondervraagde burgers geeft aan ontevreden of zeer ontevreden te zijn met de informatievoorziening over de crisis rond vlucht MH17.

10.5 LEREN VAN DE CRISIS ROND VLUCHT MH17

Op dit moment, anderhalf jaar na de ramp met vlucht MH17, zijn de stoffelijke resten van de passagiers, op twee Nederlandse passagiers na, geïdentificeerd en teruggebracht naar hun nabestaanden. Kort geleden heeft de Onderzoeksraad voor Veiligheid vastgesteld dat een BUK-luchtdoelraket van Russische makelij vlucht MH17 heeft neergehaald. De luchtdoelraket werd afgeschoten vanuit gebied dat door pro-Russische separatisten werd gecontroleerd. Deze daad, uitgevoerd in een gewapend conflict net voorbij de buitengrenzen van de Europese Unie, heeft het leven gekost van bijna 300 burgers.

Veel van de geïnterviewde sleutelinformanten gaven aan dat dit scenario hun voorstellingsvermogen te boven ging. De omstandigheden waaronder de crisisbeheersing plaatsvond waren niet alleen onverwacht, maar ook complex. Het evaluatieonderzoek dat wij hebben verricht, laat zien dat, gegeven die omstandigheden en ondanks de moeizame eerste crisisrespons, de nationale crisisbeheersingsorganisatie in brede zin—dus inclusief de andere betrokken organisaties en actoren—erin is geslaagd om de crisis gaandeweg op een adequate wijze te beheersen.

Dat laat onverlet dat op basis van deze evaluatie belangrijke lessen zullen moeten worden getrokken voor toekomstige crises. Naast de hoofdconclusies van deze evaluatie zullen ook de bevindingen uit de verschillende hoofdstukken daarbij moeten worden betrokken.

Misschien zal de crisis rond de crash van vlucht MH17 niet uniek blijken te zijn. Soms is de scheidslijn tussen een nationale crisis en een buitenlandse (of zelfs internationale) crisis niet gemakkelijk te trekken. Soms zijn crises vervlochten met internationale gewapende conflicten die de veiligheid van Nederlandse staatsburgers bedreigen, waarbij de crisisbeheersing een belangrijke internationale dimensie krijgt. De crisis rond vlucht MH17 leert dat het belangrijk is om dan zeer snel samen te werken, op alle niveaus, met betrokken departementen en met (semi-)publieke en private organisaties die actief zijn in de crisisrespons. Hierdoor kan de inbreng van inhoudelijke expertise vanuit departementen snel worden gegarandeerd en kunnen activiteiten in de eerste fase van de crisis worden gefaciliteerd en op elkaar worden afgestemd.

Zoals bij iedere crisis was improvisatie noodzakelijk bij de crisisbeheersing rond vlucht MH17, waarbij de activiteiten van betrokken organisaties gefaciliteerd en afgestemd moesten worden. Het succes

van de crisisbeheersing rond vlucht MH17 hing daarmee af van de goede verstandhoudingen en de kwaliteit van samenwerking tussen de betrokken organisaties en actoren ten behoeve van het faciliteren en coördineren van activiteiten. Het grote commitment van betrokkenen heeft uiteindelijk tot goede resultaten geleid.

De crisis rond MH17 laat wel zien dat de beschikbare kaders voor de nationale crisisbeheersingsorganisatie maar ten dele waren ingericht voor de beheersing van een dergelijke crisis. Veel van de initiële onduidelijkheden over taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden hadden voorkomen kunnen worden wanneer de nationale crisisbeheersingsorganisatie in het begin sterker was gericht op samenwerking met andere betrokken organisaties en actoren. Uit het proces van crisisbeheersing rond het neerstorten van vlucht MH17 kunnen wij afleiden dat de nationale crisisbeheersingsorganisatie toe is aan een herijking van de uitgangspunten waar het een crisis betreft met vele actoren die uiteenlopende en soms overlappende taken en bevoegdheden hebben en waar nationale en internationale dimensies en regels nauw met elkaar verbonden zijn.

Dit evaluatierapport biedt daarmee veel andere aanknopingspunten om te leren van de crisis rond vlucht MH17. De recente terroristische aanslagen in Parijs, uitgevoerd in internationaal verband, betreffen een gewapend internationaal conflict dat tot uitdrukking komt in buurten en wijken van steden. Dergelijke terroristische activiteiten kunnen van het ene op het andere moment honderden slachtoffers maken in een binnenlandse of buitenlandse omgeving die voorheen veilig werd geacht. Lessen uit de crisisbeheersing rond de ramp met vlucht MH17 kunnen dan behulpzaam zijn om de nationale crisisbeheersingsorganisatie verder voor te bereiden op dergelijke situaties.

BIJLAGEN

BIJLAGE A Samenstelling van de begeleidingscommissie en klankbordgroep

BIJLAGE B Onderzoeksbronnen

BIJLAGE C Informatieverzoek onderzoeksteam aan NCTV

BIJLAGE D Werkafspraken onderzoeksteam en WODC

BIJLAGE E Overzicht van geïnterviewde sleutelinformanten

BIJLAGE F Inventarisatie nazorg aan nabestaanden*

BIJLAGE G Uitspraken van nabestaanden over optreden overheid*

BIJLAGE H Overzicht vragen survey nabestaanden*

BIJLAGE I Formulier toestemmingsverklaring ten behoeve van interviews nabestaanden*

BIJLAGE J Thema's uit het interviewformat nabestaanden-interviews*

BIJLAGE K Tijdlijn van informatievoorziening naar de Tweede Kamer*

BIJLAGE L Overzicht van bronnen inhoudelijke media-analyse*

BIJLAGE M Bronnenopgave (sociale) media-analyse*

BIJLAGE N Verantwoording publieksonderzoek*

BIJLAGE O Korte curricula vitae van de onderzoekers*

* Deze bijlagen zijn beschikbaar in de digitale versie van het rapport

BIJLAGE A
SAMENSTELLING VAN DE BEGELEIDINGSCOMMISSIE EN KLANKBORDGROEP

Behorend bij hoofdstuk 1

1 Samenstelling begeleidingscommissie

Prof. dr. mr. S. Zouridis, voorzitter*	Universiteit van Tilburg, Tilburg Law School
Prof. dr. P. Kerkhof, voorzitter**	Vrije Universiteit Amsterdam, Faculteit der Sociale Wetenschappen, Afdeling Communicatiewetenschap
Drs. A.W. Dorst	Inspectie Veiligheid en Justitie
Prof. dr. R.J. Kleber	Universiteit Utrecht, Faculteit Sociale Wetenschappen, Afdeling Klinische en Gezondheidspsychologie
Drs. T.L. van Mullekom	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)
Dr. A.S. Muller	Hague Institute for the Internationalisation of Law (Hiil)
Drs. G.W.P.J. Wismans	Ministerie van Veiligheid en Justitie, Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV).

* Tot 15 oktober 2015; ** Vanaf 15 oktober 2015.

2 Samenstelling Klankbordgroep

Drs. T.L. van Mullekom (voorzitter)	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)
mw. drs. D.C. Bronkhorst – Landa	Ministerie van Veiligheid en Justitie, Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV),
drs. R.F.A.C.M. van Meijbeek	Ministerie van Algemene Zaken, Kabinet Minister-President
drs. T.R. Hoekstra*	Ministerie van Buitenlandse Zaken, Directie Veiligheid, Crisisbeheersing en Integriteit
drs. J. Wiersma**	Ministerie van Buitenlandse Zaken, Directie Veiligheid, Crisisbeheersing en Integriteit
KLTZ drs. H. Warnar	Ministerie van Defensie, Defensiestaf, Afdeling Evaluaties
drs. R.B. van der Helm	Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat
drs. M.A. Hoorweg	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Directoraat-Generaal Volksgezondheid
drs. K. Taneja	Nationale Politie, Directie Operatien

* Tot 16 augustus 2015; ** Vanaf 16 augustus 2015.

BIJLAGE B
ONDERZOEKSBRONNEN

Behorend bij hoofdstuk 2

1 Interviews

Interviews met functionarissen

Interviews met hoofdrolspelers van de nationale crisisbeheersingsorganisatie, regionale / lokale crisisbeheersingsorganisaties, directies / diensten van departementen, en crisispartners:

- Deelnemers aan ICCb (VenJ, Nationale Politie, Defensie, AZ, BuZa, IenM, VWS)
- Deelnemers aan MCCb (VenJ, Nationale Politie, Defensie, AZ, BuZa, IenM)
- Deelnemers aan Stuurgroep Recovery MH17
- Functionarissen in de crisisorganisatie: NCC / NCTV / NKC
- Medewerkers van Malaysia Airlines, Schiphol en KLM
- Medewerkers van veiligheidsregio Kennemerland en gemeente Haarlemmermeer
- Vertegenwoordiger van de Speciale Missie van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
- Nederlandse functionarissen actief in Oekraïne (diplomaten, defensiemedewerkers en politiemedewerkers)
- Medewerkers Landelijk Team Forensische Opsporing
- Familierechercheurs
- Nederlandse gemeenten en Nederlands Genootschap van Burgemeesters
- Vertegenwoordiger van Slachtofferhulp Nederland

Interviews met familierechercheurs en casemanagers

- Interviews met 10 familierechercheurs
- Interviews met drie casemanagers van Slachtofferhulp Nederland

Interviews met nabestaanden

- Interviews met 17 nabestaanden in 11 sessies

2 Kwantitatieve gegevensbronnen

Enquête onder nabestaanden

Vragenlijst onder nabestaanden (n = 113). Onderzoek gecoördineerd door Rijksuniversiteit Groningen, gefinancierd door het Fonds Slachtofferhulp

Enquête onder de Nederlandse bevolking

Publieksmeting onder een representatieve steekproef van n = 512 Nederlanders. Vragenlijst uitgezet door TNS-NIPO

Database van berichten in sociale media
Coosto

3 Schriftelijke bronnen van gremia, organisaties en actoren

Vergaderstukken

- Vergaderstukken en verslagen van de ICCb (geclassificeerd als staatsgeheim – zeer geheim).
- Vergaderstukken en verslagen van de MCCb (geclassificeerd als staatsgeheim – zeer geheim).
- *NB*: Een verzoek om inzage in de verslagen van Ministerraadsvergaderingen van 23 juli en 27 juli 2014 (geclassificeerd als staatsgeheim – zeer geheim) is niet gehonoreerd door het ministerie van Algemene Zaken.

Interne evaluaties crisisbeheersing vlucht MH17

- Ministerie van Veiligheid en Justitie (geclassificeerd als departementaal vertrouwelijk).
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (geclassificeerd als departementaal vertrouwelijk).
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (geclassificeerd als departementaal vertrouwelijk).
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (geclassificeerd als departementaal vertrouwelijk).
- Ministerie van Defensie (geclassificeerd als departementaal vertrouwelijk).
- Organisatie voor Veiligheid en Samenwering in Europa (door OVSE geclassificeerd als vertrouwelijk).
- *NB:* De Nationale Politie heeft wel een interne evaluatie uitgevoerd, maar heeft deze niet beschikbaar gesteld aan de onderzoekers.

Interne documenten van organisaties

- Ministerie van Buitenlandse Zaken (geclassificeerd als departementaal vertrouwelijk)
- Ministerie van Veiligheid en Justitie,
    - NCTV (geclassificeerd als departementaal vertrouwelijk)
    - NCC (geclassificeerd als departementaal vertrouwelijk).
- Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (door OVSE geclassificeerd als vertrouwelijk).
- Malaysia Airlines (door Malaysia Airlines aangemerkt als vertrouwelijk).

Beleidsstukken

- *Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming*. Bijlage bij Tweede Kamer, Kamerstuk 29 668, nr. 37. Aanbiedingsbrief Aanbieding Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming - Beleidsplan Crisisbeheersing door de Minister van Veiligheid en Justitie, 26 april 2013.
- *Instellingsbesluit MCCb*. Besluit van 12 april 2013, houdende instelling van de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing, Stcrt. 2013, 11207; in werking tredend 25-04-2013.
- Inspectie Veiligheid en Justitie, *Toetsingskader Rijkscrisisstructuur*. Toetsingskader Rijkscrisisstructuur. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie, Inspectie Veiligheid en Justitie, 2012

Internationale verdragen

- *Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart* (Chicago, 07-12-1944 – Verdrag van Chicago, of ICAO Conventie; door Nederland geratificeerd op 26 maart 1947).
- *Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van de burgerluchtvaart* (Montreal, 23-09-1971 – Verdrag van Montreal).
- *Verdrag tot het brengen van eenheid in enige bepalingen inzake het internationale luchtvervoer* (eveneens getekend in Montreal, op 28 mei 1999).
- *Verdrag betreffende de internationale erkenning op luchtvaartuigen* (Genève, 19 juni 1948).
- Verordening (EG) Nr. 889/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 13 mei 2002 houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 2027/97 van de Raad betreffende de aansprakelijkheid van luchtvervoerders bij ongevallen.
- 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, PB L295/35, 12.10.2010, Artikel 20.
- *Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en Oekraïne inzake de internationale missie tot bescherming van onderzoek*; Trbl. 2014, nr. 135; 28 juli 2014).
- *Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en Australië inzake de aanwezigheid van Australisch overheidspersoneel in Nederland* (Trbl. 2014, nr. 142; 1 augustus 2014).
- United Nations Security Council Resolution 2166 of 21 July 2014.
- *Decision No. 1117 Deployment of an OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine*; ingesteld door de Permanente Raad van de OVSE, 21 maart 2014.
- *Memorandum of Understanding between the Minister of Foreign Affairs of the Kingdom of the Netherlands and the Minister for Foreign Affairs of Ukraine concerning the investigations regarding the accident of the downing of civilian aircraft, Malaysian Airlines flight MH17 on July 17, 2014*; Kyiv, 24, July 2014.

Stukken Tweede Kamer over vlucht MH17; **Zie ook bijlage K**

- Stand van zakenbrieven
- Verslagen Algemene Overleggen en plenair debat
- Verslagen technische briefings
- Kamervragen en antwoorden ministers

4 Bronnen uit de media

Nieuwsberichten rijksoverheid over vlucht MH17

http://www.rijksoverheid.nl

Transcripten van persconferenties / toespraken functionarissen

http://www.rijksoverheid.nl

Nieuwsmedia

Ten behoeve van verslaggeving over MH17, reconstructies van het proces en gebeurtenissen, en interviews met hoofdrolspelers

- Algemeen Dagblad
- De Stentor
- De Telegraaf
- De Volkskrant
- Elsevier
- Geenstijl
- NRC Handelsblad
- Parool
- Reformatorisch Dagblad
- RTL Nieuws
- Trouw

Televisiereportages en documentaires

- NOS verslaggeving van Dag van Nationale Rouw. Uitgezonden op 23 juli 2014, NOS / NPO 2.
- Michiel van Erp. *Het verdriet van Nederland*. Documentaire over nabestaanden. Uitgezonden op donderdag 16 juli 2015, VARA / NPO 1.
- Brandpunt Special. *MH7—Reconstructie van een ramp*. Documentaire over de eerste 150 uur van de ramp van vlucht MH17. Uitgezonden op 30 juni 2015, KRO / NPO 2.
- Diverse uitzendingen van Nieuwsuur, NOS / NPO 2.
- NOS verslaggeving van Nationale Herdenking MH17. Uitgezonden op 10 november 2014, NOS / NPO 2.
- Nationale Herdenking MH17. DVD en programmaboek, 10 november 2014.

Media van overheidsorganisaties

- Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing. *Thema: Vliegramp MH17*. 12e jaargang, 2014, nr. 4, pp 3-18.
- Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing. *Nationale Herdenking MH17*. 12e jaargang, 2014, nr. 6, pp 36-38.
- KMarMagazine 06, *MH17, 28 augustus 2014*.
- Politievakblad Blauw. *MH17.* 29 november 2014, nr. 10, pp. 8-35.

5 Rapporten en wetenschappelijke literatuur

Rapporten

- Davids, W.J.M et al. (2010). *Rapport Commissie van Onderzoek Besluitvorming Irak.* Amsterdam: Boom.
- Inspectie OOV. Polderscrash 25 februari 2009. Een onderzoek door de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, in samenwerking met de Inspectie voor de Gezondheidszorg. Den Haag: Inspectie Openbare Orde en Veiligheid.

- Onderzoeksraad voor Veiligheid (2014). *Rapport van eerste bevindingen: Crash Malaysia Airlines Boeing 777-200* vlucht MH17. Den Haag: September 2014. Zie: http://www.onderzoeksraad.nl/nl/onderzoek/2048/onderzoek-mh17-crash-17-juli-2014/rapport-van-eerste-bevindingen#fasen, geraadpleegd op 29 november 2015.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid (2015). *Crash van Malaysia Airlines Vlucht MH17.* Den Haag: Oktober 2015. Zie: http://www.onderzoeksraad.nl/nl/onderzoek/2048/onderzoek-mh17-crash-17-juli-2014/publicatie#fasen, geraadpleegd op 29 november 2015.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid (2015). *MH17 Passagiersinformatie.* Den Haag: Oktober 2015. Zie: http://www.onderzoeksraad.nl/nl/onderzoek/2048/onderzoek-mh17-crash-17-juli-2014/publicatie#fasen, geraadpleegd op 29 november 2015.

Wetenschappelijke literatuur

Ale, B. (2009). "Risicoanalyse". In: Muller, E.R., U. Rosenthal, I. Helsloot & E.R.G Van Dijkman (red.). *Crisis. Studies over crisis en crisisbeheersing*. Deventer: Kluwer, p. 332.

Allison, G. & P. Zelikow (1999). *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York: Longman.

Argyris, C. and D. Schön (1978). *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*. Reading, MA: Addison-Wesley.

Birkland, T.A. (2006). Lessons of Disaster: Policy Change after Catastrophic Events. Washington, DC: Georgetown University Press.

Beuving, S. & A. van der Lugt (2004). *Opnieuw organiseren met een kwaliteitsmodel. Psychologie van verandering*. Deventer: Kluwer.

Boin, A., A. McConnell & P. 't Hart (eds). 2008. *Governing after Crisis: The Politics of Investigation, Accountability and Learning.* Cambridge: Cambridge University Press.

Boin, A. & M. Rhinard (2008). The management of transboundary crises: what role for the EU? *International Studies Review, 10* (1), p. 15.

Boin, A. & P. 't Hart (2003). Public leadership in times of crisis: mission impossible? *Public Administration Review, 63* (5), pp. 544-553.

Bos, J.G.H. & W. Jong (2009). "Crisiscommunicatie". In: Muller, E.R., U. Rosenthal, I. Helsloot & E.R.G. Van Dijkman (red.). *Crisis. Studies over crisis en crisisbeheersing*. Deventer: Kluwer, pp. 429-452;.

Broekema, W. (2015). Crisis-induced learning and issue politicization in the EU. The Braer Sea Empress, Erika, and Prestige oil spill disasters, *Public Administration* forthcoming.

Charbonneau, E. & F. Bellavance (2012). Blame Avoidance in Public Reporting. Evidence from a Provincially Mandated Municipal Performance Measurement Regime. *Public Performance & Management Review*, *35* (3), pp. 399-421.

Cooke, D.L. & T.R. Rohleder (2006). Learning from incidents: from normal accidents to high reliability. *System Dynamics Review*, 22 (3), pp. 213-239.

Coombs, W.T. (2010). "Parameters for Crisis Communication". In: Coombs, W.T. & S.J. Holladay (eds.). The Handbook of Crisis Communication. Chichester: Wiley-Blackwell, pp. 17-20.

Coombs, W.T. (2012). *Ongoing Crisis Communication. Planning, Managing, And Responding*. Sage: Thousand Oaks.

Dekker, S. & D. Hansén (2004). Learning under Pressure: The Effects of Politicization on Organizational Learning in Public Bureaucracies. *Journal of Public Administration Research and Theory, 14* (2), pp. 211-230.

De Vries, D., G. Hoogenboom, P. Verhallen, S. Klaassens, T. Wold (2002). *Van gebeurtenis tot crisis: wanneer breekt de pleuris uit?*. In: Van Duin, M., Van de Kar (eds.). Derde leergang Master of Crisis- and Disaster management van het Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding (NIBRA) en de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB), pp. 16-87.

Driesen, Y (2013). Naar een programmaversterking van de opsporing in België?, Cahiers Politiestudies, 28, p. 21-50.

Dubois, A., & L.E. Gadde (2002). Systematic combining: an abductive approach to case research. *Journal of Business Research*, *55*(7), 553–560.

Fearn-Banks, K. (1996). *Crisis communication: a casebook approach*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.

Geveke, H. en G. Wismans (2010). "Crisisbeheersing vanuit het perspectief van de rijksoverheid", in: E.R. Muller e.a. (red.), Crisis. Studies over crisis en crisisbeheersing, Kluwer, p. 715.

Gilpin, D.R. & P.J. Murphy (2008). *Crisis management in a complex world*. Oxford: Oxford University.

Gladwell, M. (2001*). Het omslagpunt, hoe kleine dingen een groot verschil kunnen maken*. Amsterdam: Uitgeverij Contact.

Hood, C. (2002). The Risk Game and the Blame Game. *Government and Opposition, 37* (1), pp. 15–37.

Howlett, M. & M. Ramesh (2003). *Studying Public Policy. Policy Cycles & Public Subsystems*. Oxford: Oxford University Press.

Kramer, E.H. (2007). *Organizing doubt: grounded theory, army units and dealing with dynamic complexity.* Copenhagen: Copenhagen Business School Press.

Kuipers, H., P. Amelsfoort F.J. & Kramer (2010). *Het Nieuwe Organiseren: alternatieven voor de bureaucratie*. The Hague: Acco.

McQuail, D. (1992). *Media performance: Mass Communication and the public interest*. Sage. London.

Moorkamp, M. & E.H. Kramer (2014). *Een grounded theory over expeditionair organiseren en veiligheid binnen Task Force Uruzgan*. Breda, Nederlandse Defensie Academie.

Moorkamp, M., E.H. Kramer, C. van Gulijk, & B.J.M. Ale (2014). Safety management theory and the expeditionary organization: a critical theoretical reflection. *Safety Science*, DOI: 10.1016/j.ssci.2014.05.014

Olson, R.S. (2000). Toward a Politics of Disaster: Losses, Values, Agendas, and Blame. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters, 18* (2), pp. 265-287.

Palen, L. et. al (2009). Crisis in a networked World. Features of computer-mediated communication in the April 16, 2007, Virginia Tech Event. *Social Science Computer Review* 1-14

Parlevliet, W.H.E. (2014). *Handboek Luchtrecht: Internationale, Europese en nationale verkenning van een rechtsgebied in ontwikkeling*, Deventer: Kluwer.

Perrow, C. (1984). *Normal accidents: living with high-risk technologies*. New York: Basis Books.

Perry, R.W. & E.L. Quarantelli (eds.) (2005). *What is a Disaster? New Answers to Old Questions*. Philadelphia, PA: Xlibris.

Regtvoort, F. & H. Siepel (2011). *Risico En Crisiscommunicatie. Succesfactoren In Crisissituaties*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.

Remmerswaal, J. (2006). *Begeleiden van groepen. Groepsdynamica in praktijk*. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.

Richardson, R., & E.H. Kramer (2006). Abduction as the type of inference that characterizes the development of a grounded theory. *Qualitative Research*, *6*(4), 497.

Rosenthal, U. (2009). Crises en crisismanagement. In: Muller, E.R., U. Rosenthal, I. Helsloot, E.R.G. van Dijkman (eds.). *Crisis. Studies over crisis en crisisbeheersing*. Deventer: Kluwer, p. 13.

Rosenthal, U., A.R. Boin & L.K. Comfort (2001). *Managing crises. Threats, dilemmas, opportunities*. Springfield: Charles C Thomas.

Taleb, N.N. (2007). *The Black Swan. The impact of the highly improbable*. London, UK: Penguin Group.

Torenvlied, R. (1996). *Besluiten in uitvoering.* Amsterdam: Thesis Publishers.

Ulmer, R.R., L. Sellnow & M.W. Seeger (2007). *Effective crisis communication. Moving from crisis to opportunity*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Van Eijk, C., W. Broekema en R. Torenvlied (2013). *Geen uniformen maar specialisten. Betrokkenheid van externe experts in crisissituaties.* Den Haag: Universiteit Leiden.

Veil, S. et al. (2011). A Work-in-progress literature review: Incorporating social media in risk and crisis communication. *Journal of Contingencies and Crisis Management* (19 92), 110-122.

Weick, K.E. & K.M. Stucliffe (2007). *Managing the unexpected.* San Francisco: Jossey-Bass.

Werner. W. en Wessel, R.A. (2011). *Internationaal en Europees recht: Een verkenning van grondslagen en kenmerken*, Groningen: Europa Law Publishing

Wismans, G. (2014). Commentaar bij Instellingsbesluit Ministeriële Commissie Crisisbeheersing, verschenen in: *Tekst & Commentaar Openbare Orde en Veiligheid*, Kluwer, 3e druk, p. 612.

Wismans, G. (2014). Commentaar bij Nationaal handboek Crisisbesluitvorming, in: *Tekst & Commentaar Openbare Orde en Veiligheid*, Kluwer, 3e druk, p. 576.

BIJLAGE C
INFORMATIEVERZOEK ONDERZOEKSTEAM AAN NCTV

Behorend bij hoofdstuk 2

UNIVERSITEIT TWENTE.

Aan Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
Dhr. drs. H.W.M. Schoof
[redacted]

INSTITUTE FOR INNOVATION AND GOVERNANCE STUDIES

VAN	DATUM	PAGINA
Prof. dr. R. Torenvlied	31 maart 2015	1 van 2
T: [redacted] F: E:	ONZE REFERENTIE MB-PA/2015/RT/EC06/	BIJLAGEN 2

ONDERWERP
Inzage in documentatie t.b.v. evaluatie crisisbeheersingsorganisatie vlucht MH17

Geachte heer Schoof,

Ik schrijf u met het volgende verzoek namens het team van onderzoekers van de Universiteit Twente dat, in opdracht van het WODC, de evaluatie uitvoert naar de crisisbeheersingsorganisatie rond vlucht MH17. Dit verzoek heb ik geformuleerd in nauw overleg met het WODC. Als bijlage 2 van deze brief heb ik toegevoegd een stuk van het WODC, getiteld “uitvoering onderzoek,” dat onze opzet en uitvoering van de evaluatie uiteenzet.

Ten behoeve van een goede uitvoering van het onderzoek is het voor ons noodzakelijk om volledige inzage te hebben in informatiebronnen van de crisisbeheersingsorganisatie in brede zin (de Rijkscrisisstructuur) die betrekking hebben op vlucht MH17. Dit betreft voornamelijk deelonderzoek-1, naar het functioneren van de crisisbeheersingsorganisatie (tijdlijn van 17 juli 2014 tot en met 5 september 2014). Daarnaast betreft het aanvullende informatie voor deelonderzoeken 2 en 3 (tijdlijn van 17 juli 2014 tot en met voorjaar 2015).

Via dit schrijven wil ik u verzoeken om alle informatie beschikbaar te stellen die betrekking heeft op de nationale crisisbeheersing rond vlucht MH17 in brede zijn. Vanzelfsprekend zijn wij ons ervan bewust dat veel informatiebronnen gerubriceerd zijn, alleen ter inzage beschikbaar, en onder de door ons getekende geheimhoudingsplicht vallen.

Wij begrijpen dat dit verzoek potentieel zeer veel informatie betreft. Daarom specificeren wij in bijlage 1 welke informatie wij in dit stadium van het onderzoek in ieder geval nodig denken te hebben. In een later stadium kunnen wij dan, op basis van voortschrijdend inzicht, nieuwe specifieke verzoeken tot informatie doen uitgaan.

Naast de door ons hieronder expliciet genoemde documentatie nemen wij ook graag kennis van documenten of andere informatiebronnen—openbaar of gerubriceerd—die de NCTV belangrijk acht om een goed beeld te verkrijgen van het functioneren van de nationale crisisbeheersingsorganisatie, maar die wij niet hebben opgenomen in het overzicht in dit schrijven.

Wij betrekken in dit verzoek vooralsnog alleen de inzage in (dan wel het beschikbaar stellen van) geschreven stukken die ons inzicht geven in het functioneren van de actoren en overlegstructuren in de nationale crisisbeheersingsorganisatie:

Openbare stukken. Van de openbare stukken hebben wij veel al in ons bezit. Enerzijds betreft dit gerubriceerde documenten die in het kader van de WOB procedure geïnitieerd door RTL-nieuws, na toetsing, gedeeltelijk openbaar zijn gemaakt. Anderzijds betreft dit openbare documenten die op gesystematiseerde wijze openbaar zijn gemaakt door overheid of door andere partijen, zoals nieuwsberichten of Kamerstukken. Sommige openbare documentatie is evenwel niet (volledig) in ons bezit omdat deze niet (volledig) vindbaar is in openbare bronnen (bijvoorbeeld de teksten van belangrijke persverklaringen of communicatie met nabestaanden).

Interne stukken zonder gerubriceerde informatie. Daarnaast zouden wij graag de beschikking willen krijgen over interne stukken die naar uw inzicht niet gerubriceerde informatie bevatten, maar niet openbaar zijn. Wij denken bijvoorbeeld aan de agenda's of overzichten van overleggen die naast de ICCb of MCCb hebben plaatsgevonden in de verschillende andere gremia van de nationale crisisbeheersingsorganisatie.

Interne stukken met gerubriceerde informatie. Graag zouden wij inzage willen in interne stukken die gerubriceerde informatie bevatten; de inzage zal plaatsvinden conform de lijnen die de ICVO hierover heeft gesteld in de vergaderingen van 9 en 23 maart jongstleden en conform de voorwaarden in de geheimhoudingsverklaring van het WODC.

Naast dit verzoek zullen wij tevens een verzoek doen uitgaan naar enkele organisaties die niet behoren tot de vaste actoren van de nationale crisisbeheersingsstructuur, maar die als partner in de Rijkscrisisstructuur wel een belangrijke rol hebben gespeeld in de crisisbeheersing na het neerstorten van vlucht MH17. Hierbij denken wij aan Malaysia Airlines, Slachtofferhulp Nederland, of het Nederlands Genootschap van Burgemeesters. Tevens zullen wij bij, onder meer, de Nationale Politie en het OM een verzoek doen uitgaan, vanuit hun deelname aan de ICVO en hun afvaardiging in de klankbordgroep van het onderzoek.

Indien u vragen heeft naar aanleiding van dit verzoek, kunt u contact opnemen met de projectleider van het onderzoek: Prof. dr. R. Torenvlied, Universiteit Twente, Vakgroep Bestuurskunde. [redacted]

Met vriendelijke groet,

René Torenvlied
Hoogleraar Publiek Management
Projectleider evaluatie crisisbeheersingsorganisatie vlucht MH17

BIJLAGE 1. OVERZICHT VAN GEVRAAGDE STUKKEN

A. Activiteitenoverzichten (17 juli 2014 tot en met voorjaar 2015).
Overzichten van activiteiten van actoren binnen de nationale crisisbeheersingsorganisatie, zoals actiepunten lijsten en de tijdlijn gehanteerd door de crisisbeheersingsorganisatie.

B. Vergaderstukken (17 juli 2014 tot en met 5 september 2014)
Vergaderstukken van de gremia van de nationale crisisbeheersingsorganisatie:

1. MCCb
2. ICCb
3. AT, danwel de eenheden van het NCC die besluitvorming in de ICCb / MCCb voorbereidden.
4. LOCC / LOS
5. NKC
6. NCC, voor zover niet door bovenstaande gremia bestreken.

Van deze vergaderingen:

a) Vergaderschema's
b) Agenda's en convocaties
c) Overzicht van deelnemers
d) Ingekomen stukken, adviezen en vergaderstukken
e) Besluiten en besluitenlijsten van actoren in gremia
f) Verslagen en notulen

C. Aanbod van communicatie / (na)zorg (17 juli 2014 tot en met voorjaar 2015).

- Stukken betreffende het aanbod van communicatie / informatievoorziening vanuit de crisisbeheersingsorganisatie richting *samenleving* (persberichten, nieuwsberichten, persverklaringen).
- Stukken betreffende het aanbod van communicatie / informatievoorziening vanuit de crisisbeheersingsorganisatie richting *nabestaanden*.

D. Interne evaluaties
Van het ministerie van VenJ en, indien mogelijk, de ministeries (of eenheden daarbinnen) die hebben deelgenomen aan de ICCb of ICVO.

Nationaal Coördinator
Terrorismebestrijding en Veiligheid
Ministerie van Veiligheid en Justitie

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Prof. dr. R. Torenvlied
P.O. Box 217
7500 AE Enschede

Directie
Weerbaarheidsverhoging
DW

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.nctv.nl

Contactpersoon
[redacted]

Datum 20 april 2015
Onderwerp Inzage in documentatie tbv evaluatie crisisbeheersingsorganisatie vlucht MH17

Ons kenmerk
639366

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

Geachte heer Torenvlied,

In uw brief van 31 maart 2015 vraagt u om inzage in informatiebronnen van de crisisbeheersingsorganisatie in brede zin (de Rijkscrisisstructuur) die betrekking hebben op vlucht MH17. U geeft in uw bijlage 1 een overzicht van de benodigde documenten (op basis van voortschrijdend inzicht, zo geeft u aan, volgen mogelijk nog nieuwe informatie verzoeken).
In antwoord op uw verzoek, meld ik u dat u toegang krijgt tot alle door u genoemde documenten. U kunt daartoe contact opnemen met de projectdirecteur MH17[redacted]

Hoogachtend,

H.W.M. Schoof
Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid

BIJLAGE D

WERKAFSPRAKEN ONDERZOEKSTEAM EN WODC

Behorend bij hoofdstuk 2

NADERE WERKAFSPRAKEN BETREFFENDE HET KENNISNEMEN VAN INFORMATIE BERUSTEND BIJ HET MINISTERIE VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE DOOR HET ONDERZOEKSTEAM EVALUATIE CRISISBEHEERSINGSORGANISATIE MH17 VAN DE UNIVERSITEIT TWENTE, VERSIE 25 APRIL 2015

Deze werkafspraken zijn een systematisering en nadere uitwerking van overwegingen / bepalingen die betrekking hebben op het kennisnemen van informatie in:

- De wegwijzer bij contractonderzoek in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Afdeling Extern Wetenschappelijke Betrekkingen (EWB). Den Haag, 2012.
- De getekende geheimhoudingsverklaringen van de onderzoekers conform standaardmodel WODC;
- De startnotitie WODC, d.d. 11 december 2014;
- De offerte van de Universiteit Twente, d.d. 24 februari 2015;
- Bespreking met de begeleidingscommissie d.d. 24 maart 2015;
- Brief van 31 maart 2015 over inzage in documentatie van het onderzoeksteam van de Universiteit Twente aan de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, alsmede het antwoord op deze brief van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, d.d. 20 april 2015;

1. In deze werkafspraken wordt verstaan onder:
    a. NCTV: de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid.
    b. Onderzoeksteam: de leden genoemd in de bijlage bij de stand van zakenbrief MH17 van het kabinet aan de Tweede Kamer, d.d. 14 april 2015.

2. De NCTV verleent binnen de kaders van de onderzoeksopdracht alle medewerking aan het onderzoeksteam. In de startnotitie van het WODC, d.d. 11 december 2014, is toegezegd dat de onderzoekers toegang krijgen tot alle beschikbare informatiebronnen, inclusief de gerubriceerde informatie.
    a. De NCTV instrueert het onder hem ressorterende personeel alle wettelijk mogelijke medewerking te geven aan het onderzoeksteam, en gevraagde gegevens (documenten en andere gegevensdragers) en inlichtingen (mondelinge informatie) conform de onderhavige werkafspraken aan het onderzoeksteam ter beschikking te stellen.
    b. Het ter beschikking stellen van gevraagde gegevens vindt plaats door middel van verstrekking of het verlenen van inzage ter plaatse.
    c. Voor zover dat in zijn vermogen ligt, zal de NCTV er ook voor zorg dragen dat door voormalige medewerkers en andere personen die in de onderzoeksperiode betrokken waren bij de te onderzoeken aangelegenheden maar thans niet meer onder hem ressorteren, alle mogelijke medewerking wordt gegeven.

3. Het onderzoeksteam is verplicht de verkregen informatie die daarvoor gelet op de artikelen 10 en 11 van de Wet openbaarheid van bestuur in aanmerking komt, vertrouwelijk te behandelen.

a. Op de leden van het onderzoeksteam rust in dit verband een geheimhoudingsplicht, ter zake waarvan zij een verklaring hebben ondertekend.
b. De NCTV wijst een ambtenaar aan als aanspreekpunt voor het onderzoeksteam. Het ter beschikking stellen van informatie aan het onderzoeksteam vindt altijd plaats door tussenkomst of in aanwezigheid van deze ambtenaar of diens plaatsvervanger.

4. Schriftelijke documenten

a. Systematisering
   i. Het onderzoeksteam heeft d.d. 31 maart 2015 de NCTV verzocht om alle informatie beschikbaar te stellen die betrekking heeft op de nationale crisisbeheersing rond vlucht MH17 in brede zijn. Ook heeft het onderzoeksteam aangegeven kennis te nemen van documenten of andere informatiebronnen—openbaar of gerubriceerd—die de NCTV belangrijk acht om een goed beeld te verkrijgen van het functioneren van de nationale crisisbeheersing rond vlucht MH17. Daarbij heeft het onderzoeksteam een eerste overzicht samengesteld van documenten waarin zij inzage wil hebben.
   ii. Van de documenten en achterliggende stukken maakt het onderzoeksteam, voor zover niet aanwezig, een overzicht. Dit overzicht is strikt vertrouwelijk.
   iii. Ontbrekende documenten, waarvan in de stukken het bestaan naar voren komt, zullen door het onderzoeksteam worden toegevoegd aan het overzicht.
   iv. Ook andere ontbrekende documenten die naar het oordeel van het onderzoeksteam, bijvoorbeeld vanuit voortschrijdend inzicht, relevant worden geacht, zullen worden opgenomen in het overzicht en onderdeel uitmaken van een vervolgvraag aan de NCTV tot inzage.

b. Inzage
   i. Departementaal vertrouwelijke en staatsgeheime documenten en gegevensdragers blijven in de werkruimte van de NCTV. Deze worden uitsluitend ter inzage aan het onderzoeksteam beschikbaar gesteld.
   ii. De onderzoekers maken geen fotokopieën van de ter inzage gegeven (departementaal vertrouwelijke / staatsgeheime) documenten of op andere wijze kopieën van deze ter inzage gegeven documenten, of delen daaruit.
   iii. Slechts bij wijze van uitzondering kunnen, in voorkomende gevallen en met toestemming van de Minister van Veiligheid en Justitie, van bepaalde documenten fotokopieën worden gemaakt;

c. Verwerking
   i. Van de gerubriceerde documenten kunnen de onderzoekers schriftelijke aantekeningen maken;
   ii. De schriftelijke aantekeningen bevatten geen naar personen of functionarissen herleidbare uitspraken of opvattingen;
   iii. De schriftelijke aantekeningen weerspiegelen de persoonlijke opvattingen van de onderzoeker en zijn, daarom, als zodanig gerubriceerd;
   iv. De schriftelijke aantekeningen van de onderzoekers worden uitsluitend bewaard, ook na afronding van het onderzoek, met het oog op de wetenschappelijke controleerbaarheid van het onderzoek.[1] Daartoe zijn de schriftelijke aantekeningen alleen onder strikte voorwaarden van geheimhouding toegankelijk en uitsluitend vanuit het oogmerk om de wetenschappelijke validiteit / kwaliteit te controleren.

[1] In de wegwijzer van het WODC, d.d. december 2012, is de bepaling opgenomen dat gegevens met een vertrouwelijk karakter na afloop van het onderzoek door de onderzoeksinstelling dienen te worden vernietigd, tenzij met het WODC anders is afgesproken. Dat laatste is in onderhavig onderzoek het geval in verband met de controleerbaarheid van het onderzoek.

5. Interviews

a. Systematisering
   i. Dit protocol geldt voor geïnterviewden ten behoeve van deelonderzoek-1. Voor interviews met nabestaanden (deelonderzoek-2) is een afzonderlijk protocol ontwikkeld.
   ii. Het onderzoeksteam heeft de vrijheid om elke persoon, functionaris, of vertegenwoordiger van een organisatie te benaderen ten behoeve van een interview.

b. Benadering en inhoud interview
   i. Geïnterviewden worden uitgenodigd per brief waarin de doelstelling van het interview wordt gecommuniceerd. Daarbij is gevoegd een bijlage met een excerpt van de opzet van het onderzoek.
   ii. Geïnterviewden wordt gevraagd naar specifieke aspecten van het functioneren van de crisisbeheersingsorganisatie vanuit hun eigen beleving of perspectief.
   iii. Voor de interviews wordt geen standaard vragenlijst gehanteerd—dit om flexibiliteit en maatwerk bij het verkrijgen van informatie te bevorderen.

c. Verwerking
   i. Het interview wordt niet opgenomen;
   ii. Van het interview maken de onderzoekers schriftelijke aantekeningen die de persoonlijke opvattingen van de onderzoeker weerspiegelen en, daarom, als zodanig gerubriceerd zijn;
   iii. Van het interview wordt, naast de schriftelijke aantekeningen, ook een kort verslag gemaakt van 1 à 2 pagina's A4.
   iv. Het verslag wordt naar de geïnterviewde gestuurd ter correctie van feitelijke onjuistheden.
   v. Zowel de schriftelijke aantekeningen als het verslag weerspiegelen de persoonlijke opvattingen van de onderzoeker en zijn, daarom, als zodanig gerubriceerd;
   vi. De schriftelijke aantekeningen van de onderzoekers en het verslag worden uitsluitend bewaard, ook na afronding van het onderzoek, met het oog op de wetenschappelijke controleerbaarheid van het onderzoek.[1] Daartoe zijn de schriftelijke aantekeningen en het verslag alleen onder strikte voorwaarden van geheimhouding toegankelijk en uitsluitend vanuit het oogmerk om de wetenschappelijke validiteit / kwaliteit te controleren.

6. Rapportage

   a. Gedurende de looptijd van het onderzoek kunnen de onderzoekers slechts in zeer uitzonderlijke gevallen, en uitsluitend na voorafgaande schriftelijke toestemming van het WODC, opgedane ervaringen of (voorlopige) resultaten bekendmaken. Communicatie over voortgang van het onderzoek richting de Tweede Kamer vindt plaats, in nauwe afstemming met het WODC, door de Minister van Veiligheid en Justitie.

   b. De eindverantwoordelijkheid voor het onderzoek en voor de inhoud van het eindrapport blijft bij de onderzoekers. De verantwoordelijkheid voor de acceptatie van het onderzoek en het rapport berust uitsluitend bij het WODC.

   c. In de rapportage houden de onderzoekers namen, adressen en andere persoonlijke gegevens van respondenten vertrouwelijk. Zoveel als in het kader van het onderzoek mogelijk is, laten zij deze vertrouwelijkheid van persoonlijke gegevens van respondenten ook gelden tegenover de begeleidingscommissie, de klankbordgroep en het WODC. De onderzoekers zijn er zelf verantwoordelijk voor dat zij de onderzoeksresultaten voldoende geanonimiseerd rapporteren, zodanig dat deze niet herleidbaar zijn tot personen, organisaties of situaties en zonder problemen kunnen worden gepubliceerd.
      i. De onderzoekers brengen geen tot individuele (nog in leven zijnde) natuurlijke personen en rechtspersonen herleidbare gegevens in de openbaarheid dan met uitdrukkelijke toestemming van de Minister van Veiligheid en Justitie;
      ii. De onderzoekers brengen geen onevenredig nadeel toe aan de belangen van de in de documenten genoemde personen, hun familieleden of nabestaanden bij publicatie of andere informatieverstrekkingen, gebaseerd op de raadpleging;
      iii. De onderzoekers brengen geen nadeel toe aan de belangen van opsporing en vervolging en zullen die opsporing en vervolging niet belemmeren;
      iv. De onderzoekers belemmeren niet de voortgang van de dagelijkse werkzaamheden bij de in het kader van het onderzoek te bezoeken instellingen of instanties;
      v. De onderzoekers betrachten geheimhouding van alle aan de ter inzage gegeven documenten ontleende gegevens welke niet voor publicatie worden vrijgegeven;

   d. Het concept-onderzoeksrapport van het onderzoeksteam wordt, voor zover daarin staatsgeheim gerubriceerde informatie is verwerkt, vóór openbaarmaking ter inzage aan de NCTV gegeven om te bezien of in de betreffende passages geen informatie wordt gerapporteerd die de Nederlandse staat kan schaden. Indien dat naar de mening van de NCTV het geval is, vindt daarover overleg plaats tussen de NCTV, WODC en de leider van het onderzoeksteam. Tot het moment van openbaarmaking behandelt het onderzoeksteam deze passages vertrouwelijk.

7. Indien over de toepassing van deze werkafspraken in een bepaald geval verschil van inzicht ontstaat, vindt overleg plaats tussen het WODC, de NCTV en de leider van het onderzoeksteam.

BIJLAGE E
OVERZICHT VAN GEÏNTERVIEWDE SLEUTELINFORMANTEN

Behorend bij hoofdstuk 2

Lijst geïnterviewde functionarissen

	Functie	Rol in crisis	Interview	Interviewers
	Ministerie van Veiligheid en Justitie en daaronder ressorterende organisaties			
1	Oud-Minister van Veiligheid en Justitie	Lid MCCb	9 juli 2015 10.00 – 11.45	Torenvlied, Moorkamp
2	NCTV (functionaris)	NCTV Voorzitter ICCb Secretaris MCCb	30 juni 2015 15.00 – 16.45	Torenvlied, Broekema
3	Hoofd Nationaal Crisiscentrum (NCC)	Hoofd NCC	19 augustus 2015 10.30 – 12.00	Torenvlied, Broekema
4	Directeur voorlichting Ministerie van Veiligheid en Justitie	Voorzitter NKC Adviserend deelnemer MCCb en lid ICCb	9 september 2015 14.30 – 16.00	Moorkamp, Broekema
5	Voorlichter Ministerie van Veiligheid en Justitie	Lid NKC	9 september 2015 14.30 – 16.00	Moorkamp, Broekema
6	Communicatieadviseur bij NCTV	Lid NKC	26 mei 2015 15.15 – 17.00	Broekema, Moorkamp
7	Coördinerend Senior Beleidsadviseur bij NCTV	Lid parlementair verantwoordingsteam NCTV	31 juli 2015 10.00 – 11.30	Broekema, Moorkamp
8	Korpschef van de Nationale politie	Adviserend deelnemer MCCb	6 augustus 2015 11.30 – 12.30	Torenvlied Moorkamp
9	Hoofdcommissaris van Regionale Eenheid Amsterdam, Nationale Politie	Head of Mission, repatriërings-missie 26 juli 2014 tot 6 augustus 2014 en latere missies	11 augustus 2015 13.45 – 14.45	Torenvlied Moorkamp
10	Beleidsmedewerker Nationale Politie	Idem	8 juni 2015 12.00 – 14.00	Broekema, Moorkamp
11	Teamleider Forensische opsporing politie Midden-Nederland	Lid LTFO team eerste week actief in Oekraïne	31 juli 2015 13.00 – 14.00	Broekema Moorkamp
12	Coördinator Landelijk Team Familierechercheurs	Idem	11 augustus 2015 15.45 – 17.00	Torenvlied Moorkamp
	Ministerie van Algemene Zaken			
13	Minister-President, Minister van Algemene Zaken	Voorzitter MCCb	8 september 2015 15.00 – 16.30	Torenvlied, Wessel, Moorkamp

14	Adviseur Inlichtingen en Veiligheidsbeleid, ministerie van Algemene Zaken	Idem	2 juni 2015 14.00 – 15:00	Broekema, Moorkamp
15	Raadsadviseur Minister-President voor Buitenland en Defensie	Adviserend deelnemer MCCb	10 juli 2015 16.00 – 17.00	Torenvlied, Moorkamp
16	Voormalig raadsadviseur Minister-President voor Veiligheid en Recht, ministerie van Algemene Zaken	Lid ICCb	9 juli 2015 13.00 – 14.00	Torenvlied, Moorkamp

Ministerie van Buitenlandse Zaken

17	Oud-minister van Buitenlandse Zaken	Lid MCCb	12 oktober 2015 14.00 – 15.00	Torenvlied, Wessel, Moorkamp
18	Directeur-Generaal Politieke Zaken	Idem	23 oktober 2015 11.30 – 12.30	Wessel Moorkamp
19	Oud-plaatsvervangend Directeur Communicatie Ministerie van Buitenlandse Zaken	Lid NKC Adviserend deelnemer MCCb en lid ICCb	2 juli 2015 10.00 – 11.00	Torenvlied, Moorkamp
20	Plaatsvervangend Secretaris-Generaal Ministerie van Buitenlandse Zaken	Lid ICCb	2 juli 2015 11.00 – 12.00	Torenvlied, Moorkamp
21	Hoofd Consulaire Aangelegenheden, Directie Consulaire Zaken en Visumbeleid Ministerie van Buitenlandse Zaken	Idem	23 oktober 2015 12.30 – 13.30	Wessel Moorkamp
22	Clusterhoofd Consulaire Aangelegenheden, Directie Consulaire Zaken en Visumbeleid Ministerie van Buitenlandse Zaken	Idem	23 oktober 2015 12.30 – 13.30	Wessel Moorkamp
23	Zijne Majesteits Ambassadeur in Ghana	Diplomaat SCOT team, ministerie van Buitenlandse Zaken	3 juli 2015 15.00 – 16.00	Torenvlied, Moorkamp
24	Zijne Majesteits Ambassadeur in Oekraïne	Idem	9 oktober 2015 16.00 – 17.00	Wessel, Torenvlied, Moorkamp

Ministerie van Defensie

25	Minister van Defensie	Lid MCCb	31 augustus 2015 14.00 – 14:45	Wessel Torenvlied Moorkamp

26	Commandant der Strijdkrachten	Adviserend deelnemer MCCb	23 juli 2015 15.00 – 16.00	Torenvlied Moorkamp
27	Plaatsvervangend Directeur Operaties, Ministerie van Defensie	Lid ICCb, Voorzitter Stuurgroep MH17 Recovery en Strategisch militair adviseur repatriërings-missies MH17	6 augustus 2015 15.00 –16.00	Torenvlied, Moorkamp
28	Hoofd Operaties, Directie Operaties, Ministerie van Defensie	Lid ICCb, plaatsvervangend voorzitter Stuurgroep Recovery MH17	23 juli 2015 13.00 – 14.00	Torenvlied Moorkamp
29	Chairman EUPST Consortium	Operationeel commandant eerste repatriëringsmissie MH17	12 juni 2015 10.30 – 11.30	Wessel Moorkamp
30	Operationeel Commandant USAR	Lid eerste repatriëringsmissie MH17 in Charkov. Operationeel commandant latere repatriëringsmissies MH17	10 augustus 2015 10.30 – 11.30	Torenvlied, Moorkamp
31	Operationeel hoofd LTFO	Idem	29 september 2015 10.00 – 12.00	Moorkamp Torenvlied

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

32	Staatssecretaris van IenM	Lid MCCb	12 oktober 2015 15.00 – 15.45	Broekema
33	Directeur-Generaal Bereikbaarheid, Ministerie van IenM	Lid ICCb	29 juli 2015 15.00 – 16.30	Torenvlied, Broekema

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

34	Directeur Publieke Gezondheid	Lid ICCb	10 augustus 2015 15.15 – 15.50	Torenvlied, Broekema

Veiligheidsregio Kennemerland en gemeenten

35	Beleidsmedewerker Openbare Orde en Veiligheid, gemeente Hilversum	Projectleider ‘projectteam MH17’, gemeente Hilversum	17 augustus 2015 11.00 –12.30	Torenvlied, Broekema
36	Burgemeester, gemeente Amsterdam	Idem	20 augustus 2015 14.00 – 14.45	Torenvlied, Broekema
37	Adviseur crisisbeheersing Nederlands Genootschap van Burgemeesters	Idem	21 augustus 2015 14.00 – 15.30	Broekema, Moorkamp
38	Senior adviseur Openbare Orde en Veiligheid gemeente Haarlemmermeer	Idem	29 september 2015 15.00 – 17.00	Torenvlied, Moorkamp
39	Beleidsadviseur Openbare Orde en Veiligheid, gemeente Haarlemmermeer	Officier van Dienst bevolkingszorg	29 september 2015 15.00 – 17.00	Torenvlied, Moorkamp

40	Bestuursadviseur gemeente Haarlemmermeer	Vertegenwoordiger in Commissie van Overleg (CvO), Schiphol	29 september 2015 15.00 – 17.00	Torenvlied, Moorkamp
41	Beleidsadviseur crisisbeheersing gemeente Haarlemmermeer	Idem	29 september 2015 15.00 – 17.00	Torenvlied, Moorkamp
42	Hoofd veiligheidsbureau, Veiligheidsregio Kennemerland	Operationeel Leider in Regionaal Operationeel Team Veiligheidsregio Kennemerland	29 september 2015 15.00 – 17.00	Torenvlied, Moorkamp

Overige crisispartners

43	Senior Officer Safety, Security and Environment, Schiphol	Manager Press Relations Schiphol	20 augustus 2015 16.00 – 17.00	Torenvlied, Moorkamp
44	Airport Manager Schiphol	Airport Manager Schiphol, lid Commissie van Overleg (CvO).	20 augustus 2015 16.00 – 17.00	Torenvlied, Moorkamp
45	Plaatsvervangend hoofd OVSE monitor missie Oost-Oekraïne	Idem	6 augustus 2015 14.00 – 15.00	Torenvlied, Wessel, Moorkamp
46	Senior vice-president Malaysia Airlines UK & Europe	Idem	17 augustus 2015 14.00 – 16.00	Torenvlied, Moorkamp
47	Lid Raad van Bestuur, Slachtofferhulp Nederland	Idem	28 oktober 2015 9.00 – 10.30	Torenvlied Moorkamp

BIJLAGE F
INVENTARISATIE NAZORG AAN NABESTAANDEN

Behorend bij hoofdstuk 8

Inventarisatie nazorg aan nabestaanden; grove scan - 16 april 2015

Datum	Gebeurtenis
17 juli 2014	Crash vlucht MH17.
17 juli 2014	De nabestaanden van de slachtoffers voor zover bekend worden geïnformeerd. Zo'n 100 nabestaanden van de passagiers van het ramptoestel hebben de opvanglocatie Dakota's Café & Bar donderdagavond na een uurtje nadat het café werd opengesteld voor familieleden verlaten.
17 juli 2014	Nabestaanden en familie van slachtoffers kunnen bij een speciaal nummer van Buitenlandse Zaken terecht. Het nummer is: (070) 348 77 70. Op het ministerie in Den Haag is een crisisteam ingericht. Familieleden die vragen hebben, kunnen contact opnemen met het ministerie via telefoonnummer (070) 348 77 70.
17 juli 2014	Er is ook een team van de Nederlandse ambassade in Maleisië aanwezig op het vliegveld van Kuala Lumpur om de familieleden daar te kunnen opvangen.
18 juli 2014	Familie en vrienden worden op dit moment geïnformeerd en opgevangen.
18 juli 2014	Via rijksoverheid.nl en ook hier op mijn ministerie is er een condoleanceregister opengesteld. Dat zal ik direct hierna ook zelf ondertekenen. (Minister Opstelten). Koning en Koningin tekenen het condoleanceregister.
18 juli 2014	De lijst met nabestaanden wordt nu opgesteld door het ministerie van Buitenlandse zaken en het Landelijk Team Forensische Opsporing.
18 juli 2014	Specifiek voor nabestaanden komt er een afgesloten website van Slachtofferhulp Nederland beschikbaar met informatie. Ik begrijp heel goed dat het voor vrienden en familie soms lang duurt voordat zij duidelijkheid krijgen. Daarom werken we met man en macht om zo snel mogelijk de informatie bij hen te krijgen. Met dat duivelse dilemma worstelen ook een aantal burgemeesters. In veel gemeenten gaan veel verhalen rond over namen van slachtoffers. Maar zolang er nog geen officiële identificatie heeft plaatsgevonden, kunnen zij dit niet formeel bevestigen. Want u zult begrijpen dat niemand via de media moet horen of zijn of haar geliefde is omgekomen.
18 juli 2014	Familierechercheurs worden aangesteld en zullen nabestaanden helpen met het verwerken van hun verlies.
18 juli 2014	In veel gemeenten gaan veel verhalen rond over namen van slachtoffers. Maar zolang er nog geen officiële identificatie heeft plaatsgevonden, kunnen zij dit niet formeel bevestigen. Want u zult begrijpen dat niemand via de media moet horen of zijn of haar geliefde is omgekomen.
18 juli 2014	Na identificatie worden slachtoffers zo snel mogelijk gerepatrieerd.
18 juli 2014	Minister-president Rutte en minister Timmermans (BZ) hebben vrijdagmiddag om 16.15 uur opnieuw een verklaring afgelegd over de vliegtuigramp met MH17 in Oekraïne. Persconferentie premier Rutte en minister Timmermans over vlucht MH17.
18 juli 2014	Festiviteiten worden versoberd en op sociale media is er een grote stroom aan blijken van medeleven.
18 juli 2014	Rutte ondertekent condoleanceregister.
18 juli 2014	Buiten bij vertrekhal 3 op Schiphol plek ingericht voor bloemen.
19 juli 2014	Inrichting Informatie- en Verwijs Centrum (IVC) als speciale website over de vliegramp in Oekraïne als centrale plek voor alle vragen en adviezen door Slachtofferhulp Nederland ism NKC.
19 juli 2014	Malaysia Airlines geeft de officiële passagierslijst vrij van vlucht MH17. Dat betekent dat de slachtoffers nu een naam en een gezicht hebben gekregen. Dat maakt de beelden van de plaats van de ramp nog huiveringwekkender. In totaal gaat het om 298 mensen inclusief bemanning, van wie 196 Nederlanders.
19 juli 2014	Iedereen ziet hoe de resten van het vliegtuig, de inzittenden en hun persoonlijke bezittingen nog verspreid op de plek des onheils liggen.

19 juli 2014	Tegen alle regels van een zorgvuldig onderzoek in, blijken er mensen te zijn die tussen de brokstukken lopen te rotzooien met de persoonlijke en herkenbare bezittingen van slachtoffers. Dit is ronduit walgelijk.
20 juli 2014	Minister-president Mark Rutte heeft vanavond om 18.55 uur een overzicht gegeven van de laatste ontwikkelingen van de vliegramp in Oekraïne.
20 juli 2014	Afgesproken is dat Nederland de internationale coördinatie krijgt bij het identificeren van de slachtoffers'
20 juli 2014	Tienduizenden mensen hebben condoleanceregisters getekend op internet en gemeentehuizen.
20 juli 2014	Lokale gemeenschappen vangen nabestaanden op, sportverenigingen, kerken, scholen, allen zijn actief. In alle ellende en verdriet is het hartverwarmend om deze enorme nationale betrokkenheid te zien.
20 juli 2014	Gisteren en vandaag hebben Frans Timmermans en ik in contact gestaan met vele spelers die betrokken zijn bij de repatriëring van de omgekomen mensen. Afgesproken is dat Nederland de internationale coördinatie krijgt bij het identificeren van de slachtoffers.
20 juli 2014	In dat kader reist op dit moment Frans Timmermans naar New York voor overleg met de Verenigde Naties en leden van de Veiligheidsraad. Om de internationale coalitie verder uit te bouwen die zich sterk maakt voor de spoedige berging van de lichamen en de onderste steen boven te krijgen wat betreft de gebeurtenissen, de verschrikkelijke gebeurtenissen met de MH17.
21 juli 2014	Eerste besloten informatiebijeenkomst voor nabestaanden. Er is een besloten informatiebijeenkomst voor nabestaanden, de Koning en de Koningin, ikzelf, een aantal ministers en staatssecretarissen zullen daarbij aanwezig zijn. Maar ook familierechercheurs en mensen van Slachtofferhulp Nederland. Mevrouw de voorzitter, tot slot, vanmiddag zullen de Koning en Koningin met een aantal leden van het kabinet, ik zal er zelf bij zijn, aanwezig zijn bij een besloten informatiebijeenkomst voor de nabestaanden van de slachtoffers. Het is nu van belang dat wij bij hen zijn en dat we naar hen kunnen luisteren. Het kabinet doet er alles aan om zorg te dragen voor optimale begeleiding van alle mensen die dit onmenselijke verdriet is aangedaan. 'We weten dat hun verlies niet meer goed te maken is' zei koning Willem Alexander in zijn toespraak op 21 juli jl. over zijn ontmoeting met nabestaanden van de vliegramp in Oost-Oekraïne. Deze eerste bijeenkomst werd uiteindelijk door ruim 900 nabestaanden bezocht.
21 juli 2014	Het kabinet praat tijdens een openbare informatiebijeenkomst de Tweede Kamer bij over de vliegtuigramp MH17 in Oekraïne. Briefing Kamer.
21 juli 2014	Uitingen van medeleven worden de voorbije dagen op tal van plaatsen gegeven. Bijna iedereen kent in zijn of haar omgeving een van de slachtoffers of kent iemand die een van de slachtoffers kent. De onderlinge verbondenheid in Nederland is op dit moment heel groot en dat is bijzonder.
21 juli 2014	Rutte: Absolute hoofdprioriteit is de repatriëring van de stoffelijke overschotten. Tegelijkertijd is het van het grootste belang om in Nederland zorg te bieden voor de nabestaanden.
21 juli 2014	Rutte: Ik kom dan nu eerst te spreken over de berging en de identificatie. De Nederlandse experts, op het gebied van identificatie, zijn op 19 juli richting het rampgebied gereisd. Dat is een complexe operatie die tijd vergt.
21 juli 2014	Rutte: De 1e stappen zijn hiermee gezet om de stoffelijke overschotten van de slachtoffers van de vliegramp te bergen. Het is verschrikkelijk dat, door de omstandigheden ter plekke, de berging van slachtoffers en bezittingen zo lang duurt. Dat is onverdraaglijk. Tegelijkertijd moeten we weten en bezien dat er grote zorgen zijn over de houding van gewapende groepen in het rampgebied. Nederland doet er alles aan, het is de aller-, allereerste prioriteit die we op dat moment hebben om de stoffelijke overschotten zo spoedig mogelijk naar Nederland te krijgen. Wij willen onze mensen terug.
21 juli 2014	Rutte: Dan kom ik bij de berging en identificatie van de stoffelijke overschotten. Vast staat dat een groot aantal stoffelijke overschotten inmiddels is overgebracht naar de genoemde treinwagons. Deze stoffelijke overschotten zijn in individuele bodybags geborgen en de treinwagons zijn gekoeld. Ze staan op dit moment, zoals gezegd, in de plaats Torez en dat is ongeveer 15 kilometer van de plek des onheils. Wat nog onduidelijk is, is welke stoffelijke overschotten in de treinwagons liggen en welke nog niet geborgen zijn. Volgens de OVSE-informatie van gisteren ging het in de trein om 196 lichamen, inmiddels zijn er onbevestigde berichten dat het zou gaan om 251 lichamen. Dus de OVSE gisteren heeft zelf kunnen tellen en komt op 196.
21 juli 2014	Rutte: Dat betekent dat ik tegelijkertijd u nog geen informatie kan geven over de overige lichamen. Wij doen er alles aan om ook die lichamen, en dus alle lichamen, geborgen te krijgen.
21 juli 2014	Rutte: Op dit moment kan ik dus ook nog geen uitsluitsel geven wanneer de lichamen van de Nederlandse slachtoffers naar Nederland kunnen worden overgebracht. Wij zetten er alles op in om ervoor te zorgen dat een snelle en professionele identificatie op het hoogst denkbare kwaliteitsniveau

	kan plaatsvinden. En wij spannen ons ervoor in om die identificatie in Nederland te laten plaatsvinden.
21 juli 2014	Emotionele toespraak van Timmermans in de VN-Veiligheidsraad
22 juli 2014	Met een paginagrote advertentie eert de regering dinsdag 22 juli de 298 slachtoffers van de vliegtuigramp in Oekraïne. De advertentie staat in alle nationale en regionale dagbladen.
22 juli 2014	C-130 Hercules transportvliegtuigen van de Koninklijke Luchtmacht en een Australische Boeing C-17 Globemaster transportvliegtuig vormen de komende dagen een luchtbrug tussen Eindhoven en Charkov. De toestellen brengen alle stoffelijke resten van de omgekomen vliegtuigpassagiers naar Nederland. Het Australische vrachtvliegtuig arriveerde hiervoor vanochtend op de vliegbasis Eindhoven.
22 juli 2014	Nadat de vliegtuigen vanuit het Oekraïense Charkov op Eindhoven zijn gearriveerd, gaan de stoffelijke overschotten naar de Korporaal van Oudheusdenkazerne in Hollandsche Rading voor identificatie. Aan het Landelijk Team Forensisch Opsporing (LTFO) dat aan de identificatie van de lichamen werkt, zijn meerdere specialisten van Defensie toegevoegd.
23 juli 2014	Woensdag 23 juli dag van nationale rouw. Minister-president Rutte heeft woensdag 23 juli 2014 tot dag van nationale rouw verklaard. Op deze dag komen de eerste slachtoffers van de vliegramp met vlucht MH17 aan in Eindhoven. Dat zal gebeuren in aanwezigheid van nabestaanden. Daarnaast zullen aanwezig zijn Hunne Majesteiten Koning Willem-Alexander en Koningin Máxima, minister-president Rutte en viceminister-president Asscher, vertegenwoordigers van landen waarvan slachtoffers te betreuren zijn en andere hoogwaardigheidsbekleders. Na de landing van de twee militaire vliegtuigen zal de aankomst in Nederland worden gemarkeerd met een trompetsignaal. Daarna zal er een minuut stilte in acht worden genomen. Iedereen kan zich hierbij aansluiten. Vlaginstructie: alle gebouwen van de Rijksoverheid zullen de Nederlandse vlag halfstok voeren. Verder kunnen op verschillende momenten van deze dag klokken worden geluid. Dit laatste geldt met name gedurende vijf minuten voor aankomst van de vliegtuigen.
23 juli 2014	Minister Timmermans bespreekt vliegramp in Brussel. Tijdens een bijeenkomst vandaag in Brussel van de ministers van Buitenlandse Zaken van de Europese Unie en de ASEAN (Associatie van Zuidoost-Aziatische Naties) is ook over Oekraïne en de ramp met vlucht MH17 gesproken. De aanwezige landen spraken hun deelneming uit met de families en vrienden van de slachtoffers. Minister Timmermans heeft zijn Aziatische collega's verteld dat Nederland niet zal rusten voordat alle slachtoffers terug zijn bij hun dierbaren en voordat de verantwoordelijken zijn berecht. De landen roepen daarnaast alle betrokken partijen op tot medewerking aan onmiddellijke en respectvolle repatriëring van de slachtoffers.
23 juli 2014	Slachtoffers rampvlucht in Eindhoven. Op Vliegbasis Eindhoven zijn zojuist 40 kisten met stoffelijke overschotten van rampvlucht MH17 aangekomen. Een Australische Boeing C-17 Globemaster en een C-130 Hercules van de Koninklijke Luchtmacht transporteerden de lichamen vanuit het Oekraïense Charkov naar Nederland. Morgen en vrijdag arriveren naar verwachting meer slachtoffers. Eenmaal geland, passeerden beide toestellen het platform, waar familie en vrienden stonden. Nadat de militaire vliegtuigen tot stilstand kwamen, volgden de Last Post en een minuut stilte. Daarna werd het signaal reveille gespeeld. Kisten uit vliegtuigen Militairen van alle krijgsmachtdelen droegen de kisten op de schouders uit de vliegtuigen. De draagploegen zetten ze vervolgens in gereedstaande rouwauto's. De stoet vertrekt, onder begeleiding van een escorte van de Koninklijke marechaussee, naar Hollandsche Rading bij Hilversum. Daar worden op de Korporaal van Oudheusdenkazerne de komende tijd de stoffelijke resten geïdentificeerd. Inmiddels plaatsten vele medelevende Nederlanders al bloemen bij de kazernepoort. Koning Willem-Alexander, Koningin Máxima en leden van het kabinet, onder wie premier Mark Rutte en defensieminister Jeanine Hennis-Plasschaert, waren op Eindhoven aanwezig om hun medeleven te betuigen aan de nabestaanden. Ook leden van de Eerste en Tweede Kamer woonden de ceremonie bij.
23 juli 2014	Ministerraad bespreekt volgende fase in aanpak nasleep vliegramp. Het ging daarbij om terugkeer van alle slachtoffers, helderheid over de toedracht en het vervolgen en het opleggen van een gerechte straf aan de daders.
24 juli 2014	Minister-president Rutte heeft donderdagavond om 20.15 uur een persconferentie gegeven over de vliegtuigramp met MH17 in Oekraïne. 'Daarom werkt het kabinet aan een aantal opties die moeten helpen om een stabielere omgeving te creëren voor het terugbrengen van de daar nog aanwezige slachtoffers. Maar behalve dat wij kijken hoe wij die stabiele omgeving kunnen creëren zijn we ook nu al bezig met extra inzet om al het nodige te doen.'
24 juli 2014	Vanmiddag zijn er nog eens 74 kisten met slachtoffers aangekomen in Eindhoven. En net als gisteren door dragers overgebracht naar rouwauto's. Bij de stoet van rouwauto's worden de slachtoffers vervolgens vervoerd naar de kazerne in Hilversum. En zoals we dat konden zien, gadegeslagen langs de

	hele route door velen duizenden, duizenden mensen. De komende dagen, ten minste tot en met zaterdag, zullen nog meer slachtoffers naar Nederland worden overgebracht. En dat gebeurt steeds volgens hetzelfde ceremonieel, met waardigheid en respect.
24 juli 2014	De kans is wel nog steeds groot dat er op het terrein nog slachtoffers aanwezig zijn. Daar in Hilversum is intussen een team van meer dan 200 internationale experts bezig met de identificatie van de slachtoffers die daar, zoals sinds gisteren, arriveren. Eerder vandaag ondertekende minister Timmermans in Kiev het besluit dat Nederland formeel de leiding geeft bij het onderzoek naar de ramp en het feit dat de identificatie van de slachtoffers hier in Nederland plaatsvindt
27 juli 2014	Minister-president Rutte heeft zondag 27 juli om 17.30 uur een persconferentie gegeven over de vliegramp in Oekraïne. 'Alle opties om de stoffelijke overschotten zo snel en veilig mogelijk uit het rampgebied naar Nederland over te brengen zijn de afgelopen dagen grondig bestudeerd. Het verkrijgen van een militair overwicht door een internationale missie in dit gebied is, zo is onze conclusie, niet realistisch.'
27 juli 2014	Rutte: Nederland rouwt met de nabestaanden. De ramp met de MH17 etst zich in het collectieve bewustzijn van Nederland en alle landen die slachtoffers te betreuren hebben. En tegelijkertijd beseft iedereen: er is nog zo veel te doen.
27 juli 2014	Rutte: Informatie die wees op gevechtshandelingen in de buurt van de crashsite, is besloten om vandaag niet naar de crashsite te gaan, omdat het daarvoor te onveilig is. Dit is iets wat dus iedere dag opnieuw gebeurt, bepalen of we ernaartoe kunnen en vervolgens bepalen ook gedurende de dag of we er kunnen blijven werken. ik kan dus nog niet zeggen of deze gevechtshandelingen leiden tot een verandering van de context waarin wij kijken naar onze belangrijkste doelstelling, namelijk op de crashsite het vinden en terughalen van de daar nog aanwezige slachtoffers. In de ministerraad hebben we ons gebogen over de vraag wat ons te doen staat om onze belangrijkste prioriteit die ik net noemde te realiseren: namelijk het repatriëren van alle nog overgebleven stoffelijke overschotten en waar mogelijk ook hun persoonlijke bezittingen. Dat is het doel. Ons doen en laten heeft de afgelopen periode voortdurend ook in het teken van dat doel gestaan. Ook nu de stoffelijke overschotten voor het merendeel terug zijn in Nederland. En ik zou haast willen zeggen juist nu, want de tijd is niet onze bondgenoot.
	Rutte: Alle opties om de stoffelijke overschotten zo snel en veilig mogelijk uit het rampgebied naar Nederland over te brengen zijn de afgelopen dagen grondig bestudeerd. Daarover zijn we uitvoerig in contact met onze belangrijkste partners, Australië en Maleisië. Onze allerhoogste prioriteit: het zo snel mogelijk repatriëren van de slachtoffers.
27 juli 2014	Rutte: De afgelopen dagen is veel gebeurd. Afgelopen maandag is de trein eindelijk in beweging gekomen. De luchtbrug is op gang gebracht. Met als voorlopig resultaat de vlucht die gisteren opnieuw indrukwekkend werd onthaald in Eindhoven en langs de route naar Hilversum.
27 juli 2014	Rutte: Wij zijn van mening dat deze aanpak de beste kans biedt om onze hoofddoelstelling te realiseren: het terugbrengen van de achtergebleven slachtoffers.
28 juli 2014	Persverklaring hoofd repatrieringsmissie. Vanmorgen is een team van 38 Nederlandse en 11 Australische experts voor de 2emaal op weg gegaan naar de rampplek in Oost-Oekraïne waar toestel MH17 is neergestort. Doel was om het gebied voor het eerst te verkennen en te zoeken naar stoffelijke resten en naar persoonlijke bezittingen van slachtoffers. Helaas is het de experts niet gelukt om op de rampplek te komen, omdat er in de nabijheid van Shakhtarsk werd geschoten. Daarop is in overleg met de OVSE besloten terug te keren naar Donetsk. Ook morgen ligt de 1e prioriteit bij het vinden van slachtoffers. Als de experts stoffelijke overschotten vinden, zullen die direct worden geborgen. We gebruiken hiervoor een koelwagon die staat in de buurt van Torez. Mocht die koelwagon door omstandigheden niet bereikbaar zijn, dan zorgen we voor alternatief vervoer. Al met al wordt door de gezamenlijke missie hard gewerkt om ons doel te bereiken: het repatriëren van de slachtoffers en hun persoonlijke bezittingen. Het is geen makkelijke klus, maar we doen er alles aan om onze taak te volbrengen.
29 juli 2014	Na afloop van het gesprek tekent minister-president Razak het condoleanceregister voor de Nederlandse slachtoffers van de vliegramp.
29 juli 2014	Persverklaring hoofd repatriëringsmissie Pieter-Jaap Aalbersberg. Vanmorgen hebben we besloten dat het niet veilig genoeg was om met de experts te gaan rijden van Donetsk naar de rampplek waar vlucht MH17 is neergestort. Dat besluit is genomen na zorgvuldig overleg met de OVSE. We zijn wederom teleurgesteld, omdat we zeer gemotiveerd zijn om onze missie uit te voeren. Zoals eerder al gezegd, vinden we dat nabestaanden het recht hebben om de stoffelijke overschotten en de persoonlijke bezittingen van hun geliefden terug te krijgen. Toch blijven we onvermoeid werken om ons doel te bereiken: het terugbrengen van de slachtoffers en hun persoonlijke bezittingen.
30 juli 2014	Persverklaring hoofd repatriëringsmissie Pieter-Jaap Aalbersberg. Daarom is het ook vandaag niet gelukt

	om met de groep experts op de rampplek te komen.
31 juli 2014	De vertegenwoordigers van de OVSE en een aantal Nederlandse en Australische experts die vanmorgen uit Donetsk zijn vertrokken, hebben inmiddels de plek bereikt waar vlucht MH17 twee weken geleden is neergestort.
31 juli 2014	Persverklaring hoofd repatriëringsmissie Pieter-Jaap Aalbersberg. Vandaag, precies twee weken na het neerstorten van vlucht MH17, is het ons team gelukt om op de rampplek te komen. Het besef dat ze op de plek waren waar zoveel mensen het leven lieten, maakte diepe indruk op onze mensen. Om ervoor te zorgen dat ook de grote groep experts in het rampgebied kan komen om stoffelijke overschotten en persoonlijke bezittingen te bergen. Zoals eerder gezegd vinden wij dat de nabestaanden de stoffelijke overschotten en persoonlijke bezittingen zo snel mogelijk terug moeten krijgen. Verder is het ons vandaag gelukt om DNA-materiaal van 25 slachtoffers te bergen. Ook persoonlijke bezittingen van 27 slachtoffers zijn nu in ons bezit. De persoonlijke bezittingen en het DNA-materiaal lagen in het mortuarium in Donetsk en zijn overgedragen aan de Nederlandse en Australische experts.
1 aug 2014	Experts gaan zoeken op rampplek MH17. De 70 experts gaan op enkele plekken in het rampgebied zoekacties uitvoeren. 'Na de geslaagde verkenning van gisteren, is het nu ook gelukt om onze experts ter plaatse te krijgen. Als zij stoffelijke overschotten vinden tijdens het zoeken, worden die meteen geborgen'.
1 aug 2014	Tweede slachtoffer ramp vlucht MH17 geïdentificeerd . Een team van meer dan 200 specialisten is druk bezig met de identificatie, maar eerder is al benadrukt dat het nog maanden kan duren voordat ieder slachtoffer is geïdentificeerd. De komende tijd worden de media periodiek geïnformeerd over het verloop van het proces.
1 aug 2014	Experts verlaten rampplek MH17 voor vandaag. De 70 Nederlandse en Australische experts hebben vrijdag hun werkzaamheden afgerond op de rampplek van MH17. Alle gevonden menselijke resten worden meegenomen. 'We zijn blij dat we ervoor kunnen zorgen dat deze stoffelijke overschotten nu naar Nederland vervoerd kunnen worden.
1 aug 2014	Rutte: Rutte meldde onder andere dat het team van 70 experts en medewerkers van de OVSE de rampplek vanmorgen heeft kunnen bereiken en zijn werk heeft kunnen doen. Het team heeft stoffelijke resten van slachtoffers gevonden en meegenomen. Deze worden zo snel mogelijk naar Nederland gebracht. Ze worden met hetzelfde ceremonieel ontvangen als de eerdere vluchten met slachtoffers die in Eindhoven aankwamen. Vanaf 28 juli is de kazerne in Hilversum als Plaats Delict aangewezen. Dit beschermt het identificatie proces tegen contaminatierisico's en zorgt ervoor dat de continuïteit van het proces geborgd blijft. Over het aantal geïdentificeerde slachtoffers wordt niet eerder gecommuniceerd dan nadat eerst de nabestaanden en daarna de burgemeester van de betreffende woonplaats zijn geïnformeerd. Vandaag is de identificatie bekend geworden van een tweede slachtoffer. Het betreft een slachtoffer met de Nederlandse identiteit. Wekelijks zal op vrijdag worden bericht over de stand van zaken ten aanzien van het aantal geïdentificeerde slachtoffers. En ik herhaal nog eens een keer dat identificatie soms snel kan, maar soms ook weken en soms zelfs maanden kan duren.
1 aug 2014	Hierbij zijn meerdere delen van stoffelijke overschotten gevonden. Deze zijn alle afzonderlijk verpakt en geborgen. Deze stoffelijke overschotten zijn met de ambulance van het team vervoerd naar Soledar, waar ze in een koelwagen worden bewaard. Verder zijn er vele persoonlijke bezittingen veilig gesteld. Ook deze zijn alle separaat verpakt, in grote zakken verzameld en op de terugweg meegenomen door het team. Alles wordt nu zo snel mogelijk via Charkov naar Nederland gebracht. We hopen dat de start van de werkzaamheden en het bergen van deze stoffelijke overschotten de nabestaanden wat troost biedt.
2 aug 2014	De Nederlandse en Australische experts hebben voor vandaag hun werkzaamheden op de rampplek afgerond. De vandaag en gisteren geborgen stoffelijke overschotten zullen zo snel als mogelijk naar Nederland worden overgebracht.
2 aug 2014	Persverklaring hoofd repatriëringsmissie Pieter-Jaap Aalbersberg. Deze vondsten zijn volgens protocol geborgen. Vandaag was er een koelwagen ter plaatse op de rampplek. Alle lichamelijke overschotten zijn daar naar overgebracht voor het vervoer naar Charkov aan het einde van de dag.
3 aug 2014	Op maandag 4 augustus komt rond 16.00 een militair vliegtuig aan met slachtoffers van de ramp met vlucht MH17. Hetzelfde ceremonieel als bij eerdere ontvangsten zal worden gehanteerd. Nabestaanden kunnen hier bij aanwezig zijn. De stoffelijke resten zullen ook weer onder politiebegeleiding naar Hilversum worden vervoerd.
3 aug 2014	Ruim 100 internationale politiemensen en experts hebben vandaag hun zoek- en bergingswerk voortgezet op de rampplek waar vlucht MH17 2 weken geleden is neergestort. Zij doen er alles aan om de stoffelijke overschotten en persoonlijke bezittingen zo snel mogelijk naar Nederland te kunnen

	overbrengen. De 1e vlucht vertrekt morgen. Deze vlucht vervoert de vondsten van vrijdag en zaterdag, evenals het dna-materiaal dat in het mortuarium in Donetsk opgeslagen lag. De verwachting is dat de komende tijd nog vaker vluchten naar Nederland mogelijk worden. We realiseren ons dat het voor nabestaanden lang duurt voor zij zekerheid hebben. Hopelijk brengt de wetenschap dat we hier in Oekraïne alles op alles zetten, hen toch wat rust.
8 aug 2014	De repatriëringsmissie heeft tussen 1 en 6 augustus op de rampplek in Oekraïne gewerkt. Vrijdag 8 augustus 2014 Personeel van de repatriëringsmissie is vrijdag teruggekeerd vanuit Oekraïne.
5 aug 2014	Hennis benadrukte in haar telefoongesprek dat het bergen van lichamelijke resten en het vinden van persoonlijke bezittingen van slachtoffers de hoogste prioriteit heeft en veilige toegang tot de crash-site dan ook essentieel is.
6 aug 2014	De repatriëringsmissie wordt door de verslechterde veiligheidsomstandigheden in de huidige vorm gestaakt.
6 aug 2014	We hopen over twee à drie weken te kunnen laten weten hoeveel lichamen van slachtoffers inmiddels zijn geborgen. Er zijn 700 DNA-monsters genomen die op dit moment worden onderzocht. Na dat onderzoek kennen we het aantal slachtoffers dat in Hilversum verblijft. Daarmee zijn de slachtoffers nog niet geïdentificeerd. Dat proces kan, zoals ik vaker heb gezegd, veel langer duren. Wekelijks op vrijdag krijgt u een update van de stand van zaken.
8 aug 2014	In totaal 23 slachtoffers rampvlucht MH17 geïdentificeerd. De afgelopen week zijn er 21 slachtoffers van de ramp met vlucht MH17 geïdentificeerd. Inclusief de 2 eerdere identificaties is nu van 23 slachtoffers de identiteit vastgesteld. Van de 21 nieuwe identificaties gaat het om 16 personen met de Nederlandse nationaliteit, van wie 1 met een dubbele nationaliteit (Britse). De overige slachtoffers komen uit Maleisië (2), Duitsland (1), Canada (1) en Groot-Brittannië (1). De nabestaanden zijn hierover geïnformeerd. In overleg met nabestaanden wordt indien gewenst ook de burgemeester van de woonplaats van het slachtoffer geïnformeerd. Een team specialisten is in de Korporaal Van Oudheusdenkazerne druk bezig met de identificatie, maar eerder is al benadrukt dat het nog maanden kan duren voordat ieder slachtoffer is geïdentificeerd. De komende tijd worden media elke vrijdag geïnformeerd over het verloop van het proces.
3 nov 2014	De bloemenzee die na de vliegramp in Oekraïne ontstond bij vertrekhal 3 op Schiphol, is daar weggehaald en naar een nieuwe plek gebracht. De nieuwe herdenkingsplek voor de slachtoffers van vlucht MH17 op de luchthaven Schiphol is maandagochtend in gebruik genomen. Circa tachtig medewerkers hebben in de nachtelijke uren tienduizenden bossen bloemen en meer dan duizend knuffels verplaatst van vertrekhal 3 naar de voetgangersverbinding onder het World Trade Center, de zogenoemde Traverse.
1-6 aug 2014	De repatriëringsmissie heeft tussen 1 en 6 augustus op de rampplek van MH17 gewerkt. Doel was zoveel mogelijk lichamen, lichaamsdelen en persoonlijke bezittingen veilig te stellen en terug te brengen naar Nederland.
9 aug 2014	Vandaag is bekend geworden dat er 42 slachtoffers van de rampvlucht MH17 zijn geïdentificeerd. De nabestaanden van de slachtoffers zijn hierover geïnformeerd. In overleg met nabestaanden wordt indien gewenst ook de burgemeester van de woonplaats van het slachtoffer geïnformeerd. Een team van specialisten is druk bezig met de identificatie, maar eerder is al benadrukt dat het nog maanden kan duren voordat ieder slachtoffer is geïdentificeerd. De media wordt periodiek geïnformeerd over het verloop van het proces.
11 aug 2014	Specialisten uit verschillende landen, onder wie experts van het Landelijk Team Forensische Opsporing, zijn nog steeds met man en macht bezig stoffelijke resten van vlucht MH17 te identificeren. Dat gebeurt sinds 23 juli, direct na aankomst van de eerste 40 lijkkisten op de Korporaal van Oudheusdenkazerne in Hollandsche Rading. Emotioneel gaat het om zwaar en ingrijpend werk, maar de mensen die dit doen krijgen per post veel steunbetuigingen. En dat doet die specialisten goed. Kaarten, bloemen, knuffels, gedichten en brieven met persoonlijke woorden van onbekende mensen uit het hele land. De steunbetuigingen om hen, die zich bezighouden met de identificatie een hart onder de riem te steken, hangen op een speciaal scherm. Elke keer als de onderzoekers er langslopen weten zij zich gewaardeerd. 'Het is echt heel mooi om te zien dat mensen zo meeleven. Het gebeurt zelden of nooit dat we kaarten, koekjes en bloemstukken krijgen. Dat is echt uniek'
11 aug 2014	Dank van nabestaanden: Nabestaanden lieten zich, ondanks al hun verdriet, ook niet onbetuigd. Tijdens de ceremonies op vliegbasis Eindhoven bedankten zij persoonlijk of gaven applaus nadat er tientallen lijkkisten door

	militaire draagploegen naar rouwwagens waren gedragen. 'De personen die in het onveilig rampgebied in de felle zon, bij hoge temperaturen hebben gewerkt, zijn niet door ons (nabestaanden) begroet of bedankt', laat een van hen weten. Namens een deel van hen doet hij dat schriftelijk alsnog: 'Namens ons heel hartelijk bedankt!! De mensen die achterblijven in Oekraïne wensen wij veel succes en hopen dat hun inzet lonend mag zijn. Bedankt allemaal!!'
15 aug 2014	In totaal 127 slachtoffers rampvlucht MH17 geïdentificeerd. De nabestaanden van de slachtoffers zijn hierover geïnformeerd. In overleg met nabestaanden wordt indien gewenst ook de burgemeester van de woonplaats van het slachtoffer geïnformeerd. Op verzoek van de ambassades van de betrokken landen, wordt niet bekend gemaakt welke specifieke nationaliteit de niet-Nederlandse slachtoffers hebben. Een team van specialisten is druk bezig met de identificatie, maar eerder is al benadrukt dat het nog maanden kan duren voordat ieder slachtoffer is geïdentificeerd. De media worden periodiek geïnformeerd over het verloop van het proces.
17 aug 2014	Herdenking slachtoffers MH17 in Hilversum
22 aug 2014	In totaal 173 slachtoffers rampvlucht MH17 geïdentificeerd.
26 aug 2014	Vandaag is er in Nieuwegein een bijeenkomst voor nabestaanden van de vliegramp met de MH17. Ze worden bijgepraat over de identificatie van de slachtoffers en het onderzoek naar het neergehaalde vliegtuig. Hoe staat dit ervoor? En hoe is ’t voor nabestaanden wiens familie nog niet is geïdentificeerd?
26 aug 2014	Rutte geeft persverklaring af: nationale herdenking MH17 in RAI
29 aug 2014	In totaal 183 slachtoffers rampvlucht MH17 geïdentificeerd.
3 sep 2014	Reactie op uitzending RTL Nieuws over MH17. De door RTL genoemde aantallen van gevonden lichamen en lichaamsdelen bevestigen wij niet. Zolang het identificatieproces nog gaande is, doen wij geen uitspraken over het aantal gevonden stoffelijke resten.
5 sep 2014	In totaal 193 slachtoffers rampvlucht MH17 geïdentificeerd.
12 sep 2014	In totaal 211 slachtoffers rampvlucht MH17 geïdentificeerd.
16 sep 2014	De ramp met vlucht MH17 wordt genoemd in de Troonrede 2014.
19 sep 2014	In totaal 225 slachtoffers rampvlucht MH17 geïdentificeerd.
26 sep 2014	Rutte: “de pijn MH17 nog lang voelbaar”. 'Iedereen in ons land kende direct of indirect wel iemand die in het vliegtuig zat. De pijn zal nog lang voelbaar zijn.' Dat zei minister-president Rutte in een toespraak tijdens de algemene vergadering van de VN in New York over de vliegramp MH17 in de Oekraïne. Minister-president Rutte: “Zoveel onschuldige mannen, vrouwen en kinderen, hele gezinnen in één keer weggerukt uit hun omgeving, overal lege plekken in bedrijven, op scholen en in sportteams.”
26 sep 2014	In totaal 251 slachtoffers rampvlucht MH17 geïdentificeerd.
2 okt 2014	Juridische ondersteuning bij indienen schadevergoeding Malaysia Airlines Op 2 oktober 2014 heeft de Raad voor Rechtsbijstand aangegeven dat zij bereid is zogenaamde “toevoegingen” te verstrekken voor advocaten die nabestaanden ondersteunen. Dat betekent dat de dienstverlening van deze advocaten–tot een bepaald maximum–geen kosten met zich meebrengt voor nabestaanden.
3 okt 2014	In totaal 262 slachtoffers rampvlucht MH17 geïdentificeerd.
3 okt 2014	Aankondiging nationale herdenking MH17. De Nederlandse gemeenten zijn vrij in hun invulling voor 10 november, de dag van de nationale herdenking vlucht MH17.
10 okt 2014	In totaal 272 slachtoffers rampvlucht MH17 geïdentificeerd.
13 okt 2014	Veel persoonlijke bezittingen verzameld op rampplek MH17. Ruim 40 medewerkers van het lokaal Oekraïens agentschap voor rampenbestrijding (SES), waaronder de plaatselijke brandweer, hebben maandag in Oost-Oekraïne persoonlijke bezittingen verzameld van slachtoffers van vlucht MH17. Ze verzamelden bezittingen die ertoe doen voor nabestaanden, zoals kleding, koffers, post, paspoorten, creditcards, sieraden, knuffels en foto's. Dat maakte Pieter-Jaap Aalbersberg, hoofd van de repatriëringsmissie, bekend. De verzamelde spullen worden via Donetsk overgebracht naar Charkov. De persoonlijke bezittingen zullen daarna zo snel mogelijk naar Nederland worden overgebracht.
14 okt 2014	Vrachtwagens met persoonlijke bezittingen aangekomen in Charkov.
17 okt 2014	In totaal 278 slachtoffers rampvlucht MH17 geïdentificeerd.
20 okt 2014	Een Nederlands team van de MH17-repatriëringsmissie heeft maandag in het Oost-Oekraïense stadje Torez persoonlijke bezittingen opgehaald van slachtoffers van vlucht MH17. Het gaat om twee koffers.
24 okt 2014	In totaal 284 slachtoffers rampvlucht MH17 geïdentificeerd.
31 okt 2014	Aankondiging van Nationale Herdenking MH17 10 november 2014 , onder andere door het Koninklijk Huis.
31 okt 2014	Stoffelijke resten geborgen op rampplek MH17.

31 okt 2014	In totaal 289 slachtoffers rampvlucht MH17 geïdentificeerd.
1 nov 2014	Herdenkingsplek MH17 op Schiphol vanaf zaterdag dicht. De herdenkingsplek voor vlucht MH17 op luchthaven Schiphol is vanaf zaterdag gesloten, maar zal rond de nationale herdenking op 10 november nog wel toegankelijk zijn. De luchthaven had eerder al besloten dat de foto's, kaartjes, knuffels en andere steunbetuigingen per 1 november weggehaald zouden worden. Uiteindelijk worden alle spullen opgeslagen op een externe locatie. Voorlopig blijven de spullen echter nog even op de huidige locatie liggen, vanwege de nationale herdenking op 10 november.
4 nov 2014	Leden van de Nederlandse repatriëringsmissie voor de slachtoffers van vlucht MH17 hebben dinsdag onder leiding van de lokale rampenbestrijdingsdienst SES en de OVSE stoffelijke resten en persoonlijke bezittingen geborgen op de rampplek in Oost-Oekraïne. De vondsten zijn meegenomen en worden door de experts naar Charkov gebracht.
8 nov 2014	Aankomst vliegtuig met slachtoffers MH17. Op zaterdag 8 november komt rond 16.00 een Nederlands militair transportvliegtuig aan met slachtoffers van de ramp met vlucht MH17 op vliegbasis Eindhoven. Er wordt hierbij hetzelfde ceremonieel gehanteerd als bij eerdere ontvangsten van slachtoffers. Nabestaanden kunnen hierbij aanwezig zijn. De stoffelijke resten worden vervolgens onder politiebegeleiding naar de Korporaal van Oudheusdenkazerne in Hilversum vervoerd.
10 nov 2014	Dag van de nationale herdenking MH17. De Nederlandse gemeenten zijn vrij in hun invulling voor deze dag. Voor deze dag worden geen landelijke richtlijnen voorgeschreven. Iedereen kan hier op eigen wijze invulling aan geven. De nationale herdenking MH17 vindt op 10 november 2014 plaats in de Amsterdam RAI. Tijdens de herdenking worden alle slachtoffers van de ramp met vlucht MH17 herdacht. Een belangrijk onderdeel in deze bijeenkomst is de ceremonie. Deze is rechtstreeks te volgen via de NOS tussen 13.00 en ongeveer 14.00 uur. De herdenking is alleen toegankelijk voor genodigden. Eén minuut stilte Tijdens het programma zal een minuut stilte in acht worden genomen. Mensen die de uitzending volgen, kunnen zich hierbij aansluiten. In tegenstelling tot de dag van nationale rouw is er geen landelijk tijdstip voorzien voor de minuut stilte. 'Nationale Herdenking slachtoffers MH17 staat in teken van geborgenheid en verbinding' Vlaginstructie nationale herdenking 10 november vastgesteld. Minister-president Rutte heeft, met instemming van de ministerraad, een vlaginstructie vastgesteld voor maandag 10 november 2014. Op deze dag vindt de nationale herdenking van de slachtoffers van de vliegramp met vlucht MH17 plaats. Alle hoofdgebouwen van de rijksoverheid voeren op 10 november de Nederlandse vlag halfstok. Gemeenten, provincies en diplomatieke vertegenwoordigingen wordt verzocht deze vlaginstructie te volgen. Op maandag 10 november is de herdenkingsbijeenkomst van de ramp met vlucht MH17 in de RAI in Amsterdam. De herdenking is alleen toegankelijk voor genodigden. Dit zijn nabestaanden van slachtoffers en betrokkenen bij de vliegramp. De nationale herdenking is een blijk van medeleven met de nabestaanden en een uiting van respect voor alle slachtoffers. De bijeenkomst geeft nabestaanden de gelegenheid om samen met lotgenoten hun dierbaren te herdenken. Het programma voor de herdenkingsbijeenkomst is tot stand gekomen in nauw overleg met de nabestaanden. Tijdens de herdenkingsceremonie noemen 30 nabestaanden de namen van alle 298 slachtoffers. Vier nabestaanden voeren persoonlijk het woord of dragen een gedicht voor. Namens de regering spreekt minister-president Mark Rutte. Ook wordt een minuut stilte in acht genomen. De muzikale omlijsting van de herdenking wordt verzorgd door het Radio Filharmonisch Orkest, het Groot Omroepkoor en het Nationaal Kinderkoor. Tevens zijn er muzikale bijdragen van Marco Borsato, Lenette van Dongen, Douwe Bob en Glennis Grace. Maartje van Weegen leidt de herdenkingsbijeenkomst. De herdenkingsbijeenkomst wordt bijgewoond door Zijne Majesteit Koning Willem-Alexander en Hare Majesteit Koningin Máxima. Ook Hunne Koninklijke Hoogheden Prinses Beatrix en Prinses Margriet der Nederlanden en prof.mr. Pieter van Vollenhoven wonen de herdenking bij. Daarnaast zijn de meest betrokken leden van het kabinet, Kamerleden, buitenlandse ambassadeurs, burgemeesters van gemeenten die slachtoffers te betreuren hebben en andere genodigden aanwezig. Het officiële programma begint om 13.00 uur en duurt tot ongeveer 14.30 uur. Daarna is er een informeel samenzijn dat rond 16.30 uur is afgelopen. De NOS zendt de herdenkingsbijeenkomst rechtstreeks uit op radio en televisie. De officiële ceremonie en de daaropvolgende informele bijeenkomst worden bijgewoond door ruim 1.600 nabestaanden, onder wie tientallen nabestaanden uit het buitenland. Ook komen er ongeveer 150

familierechercheurs en een groot aantal begeleiders van Slachtofferhulp Nederland.

Nabestaanden centraal:

De ceremonie is vormgegeven op basis van ideeën en wensen van de nabestaanden. Zij hebben een centrale plaats tijdens de herdenking. Drie nabestaanden zullen het woord nemen en een nabestaande draagt een gedicht voor. Een belangrijk onderdeel is het noemen van de namen van alle 298 slachtoffers door ruim 30 nabestaanden.

Erehaag van bloemen:

Voor de ceremoniezaal staan twee lange en hoge wanden opgesteld, waarop de namen van alle slachtoffers staan. Nabestaanden en genodigden kunnen daar een bloem achterlaten. Zo ontstaat een erehaag van bloemen.

Toespraak minister-president:

Namens de regering spreekt minister-president Mark Rutte. Jacobine Geel sluit het inhoudelijke deel van het programma af. Maartje van Weegen is ceremoniemeester.

De ceremonie wordt muzikaal verzorgd door het Radio Filharmonisch Orkest, het Groot Omroepkoor en het Nationaal Kinderkoor. Tevens zijn er bijdragen van Marco Borsato, Lenette van Dongen, Douwe Bob en Glennis Grace.

Foto's van slachtoffers:

Aan het einde van de ceremonie wordt op een wand in de ceremoniezaal een collage geprojecteerd van foto’s van de slachtoffers die hun nabestaanden hebben ingezonden.

Aanwezigheid Koninklijk Huis:

Naast Koning Willem-Alexander en Koningin Máxima zijn Prinses Beatrix, Prinses Margriet en prof.mr. Pieter van Vollenhoven aanwezig in de RAI. Tevens zijn de meest betrokken leden van het kabinet, voorzitters en leden van de Eerste en Tweede Kamer, ambassadeurs van landen waar slachtoffers vielen, aanwezig. Andere genodigden zijn de burgemeesters van plaatsen waar slachtoffers te betreuren zijn. Staatshoofden van andere landen zijn niet aanwezig.

Vlaginstructie:

Alle hoofdgebouwen van de Rijksoverheid voeren op 10 november de Nederlandse vlag halfstok. Gemeenten, provincies en diplomatieke vertegenwoordigingen wordt verzocht deze vlaginstructie te volgen.

Korte weergave van programma

- 13.00 start herdenking, opening door Ceremoniemeester
- Speech minister-president Rutte
- ‘VOOR ALTIJD’ door Marco Borsato
- Bijdrage van 2 nabestaanden
- ‘LACRIMOSA’ uit Requiem Wolfgang Amadeus Mozart (1756-1796)
- Bijdrage van nabestaande
- ‘KOM DAN BIJ MIJ’ door Lenette van Dongen
- ‘PIE JESU’ uit Requiem Andrew Lloyd Webber door sopraan Maartje Rammeloo
- NAMEN VAN DE 298 SLACHTOFFERS WORDEN GENOEMD DOOR NABESTAANDEN
- ‘LAST POST’ gespeeld door Adjudant-onderofficier Hans Bloemen, Hoornblazer van de Kapel van de Koninklijke Luchtmacht
- 1 MINUUT STILTE
- Wilhelmus, 1e couplet
- ‘BEAUTIFUL’ door Douwe Bob
- Inhoudelijke afsluiting door Jacobine Geel
- Bijdrage van nabestaande
- ‘I WAS HERE’ door Glennis Grace
- Afsluiting ceremonie rond 14.30

Nederland herdenkt slachtoffers MH17. In de RAI in Amsterdam zijn de slachtoffers van de ramp met vlucht MH17 herdacht. Minister-president Rutte sprak namens de regering tijdens de nationale herdenking ten overstaan van ruim 1.600 nabestaanden, onder wie tientallen nabestaanden uit het buitenland.

De 298 slachtoffers die zijn omgekomen bij de vliegramp op 17 juli van dit jaar in het oosten van Oekraïne zijn op waardige wijze herdacht tijdens de nationale herdenking MH17. Meer dan 2.000 mensen, onder wie 1.600 nabestaanden, waren aanwezig op de bijeenkomst in Amsterdam. Voor deze gelegenheid was in de RAI een intieme ceremoniezaal gecreëerd, waar 298 kaarsen symbool stonden voor de slachtoffers.

20 nov 2014	Opnieuw stoffelijke resten en wrakstukken MH17 geborgen. Er zijn vandaag opnieuw wrakstukken van vlucht MH17 geborgen op de rampplek in Oost-Oekraïne. Tijdens de bergingswerkzaamheden zijn ook stoffelijke resten gevonden.
21 nov 2014	Zo heeft het ministerie van Algemene Zaken extra uitgaven gedaan voor een advertentie in regionale en landelijke dagbladen met betrekking tot de ramp met de MH17.
23 nov 2014	Leden van de Nederlandse repatriëringsmissie hebben gisteren de stoffelijke resten en persoonlijke bezittingen die afgelopen week werden geborgen overgebracht naar Charkov.
28 nov 2014	Aankomst vliegtuig met slachtoffers MH17. Op vrijdag 28 november komt rond 16.00 een Nederlands militair transportvliegtuig met slachtoffers van de ramp met vlucht MH17 aan op vliegbasis Eindhoven. Er wordt hierbij hetzelfde ceremonieel gehanteerd als bij de eerdere ontvangsten van slachtoffers. Nabestaanden kunnen hierbij aanwezig zijn. De stoffelijke resten worden vervolgens onder begeleiding van politie en marechaussee naar de Korporaal van Oudheusdenkazerne in Hilversum vervoerd. Namens het kabinet zullen minister-president Rutte en de ministers Asscher, Koenders en Hennis aanwezig zijn. Op vrijdag 28 november komt rond 16.00 een Nederlands militair transportvliegtuig met slachtoffers van de ramp met vlucht MH17 aan op vliegbasis Eindhoven. Aankomst van slachtoffers op vliegbasis Eindhoven Er wordt hierbij hetzelfde ceremonieel gehanteerd als bij de eerdere ontvangsten van slachtoffers. Nabestaanden kunnen hierbij aanwezig zijn. De stoffelijke resten worden vervolgens onder begeleiding van politie en marechaussee naar de Korporaal van Oudheusdenkazerne in Hilversum vervoerd. Namens het kabinet zullen minister-president Rutte en de ministers Asscher, Koenders en Hennis aanwezig zijn.
5 dec 2014	In totaal 292 slachtoffers rampvlucht MH17. Rutte: missie in Charkov tijdelijk afgeschaald. Deze week hebben zij nog drie slachtoffers weten te identificeren.
11 dec 2014	294 slachtoffers rampvlucht MH17 geïdentificeerd. Deze week zijn er in totaal twee slachtoffers van de rampvlucht MH17 geïdentificeerd. Op verzoek van de ambassades van de betrokken landen, wordt niet bekend gemaakt welke specifieke nationaliteit de niet-Nederlandse slachtoffers hebben. De nabestaanden van de slachtoffers zijn geïnformeerd. Sinds juli 2014 is het LTFO bezig met de identificatie van de 298 omgekomen slachtoffers van de vliegramp met MH17. Het is mogelijk dat van de vier vermisten (allen met de Nederlandse nationaliteit) alsnog informatie beschikbaar komt van de lichaamsdelen die in Hilversum aanwezig zijn. Of en wanneer die informatie beschikbaar komt, is op dit moment nog niet te zeggen. De media worden geïnformeerd wanneer er nieuwe identificatie-informatie beschikbaar komt.
Bericht 22 dec: week later	Kabinet bedankt hulpverleners MH17. Het kabinet zal volgende week zijn waardering en dank uitspreken aan de hulpverleners en vrijwilligers die zich hebben ingezet na de ramp met vlucht MH17. Het kabinet brengt zijn waardering over in de vorm van een herdenkingspenning. Hulpverleners en vrijwilligers zijn na de ramp op allerlei manieren betrokken (geweest) bij de uitvoering van de nazorg. Zij hebben onder zware omstandigheden werkzaamheden verricht met respect voor de slachtoffers en medeleven met de nabestaanden. Eigen invulling Het kabinet heeft de hulpverleners(-organisaties) verzocht de herdenkingspenningen kort na ontvangst aan de betrokken medewerkers uit te reiken. De hulpverleners(-organisaties) zijn vrij hieraan hun eigen invulling te geven.
16 dec 2014	Maar liefst 110 mensen die zich namens de gemeente Hilversum op allerlei manieren hebben ingezet voor de nabestaanden van de vliegramp met vlucht MH17 zijn dinsdagmiddag in het zonnetje gezet. Uit handen van burgemeester Pieter Broertjes ontvingen zij een herdenkingspenning.
16 dec 2014	Op dinsdag 16 december heeft het team vanuit Donetsk opnieuw de crashsite bezocht. Met steun van lokale bewoners zijn in Hrabove en Rozsypne wrakstukken op de vrachtauto's geladen. In totaal is 200 m^3 geladen. Daarnaast zijn door de lokale bevolking persoonlijke bezittingen overgedragen. Die zullen eveneens naar Charkov worden overgebracht en vervolgens naar Nederland komen. Wanneer dit gebeurt, is op dit moment nog niet bekend.
17 dec 2014	De hulpverleners die zich na de vliegramp met de MH17 hebben ingezet krijgen vandaag een herdenkingspenning van de gemeente Haarlemmermeer. Het gaat om medewerkers van Schiphol, KLM, Malaysia Airlines, politie, GGD, de veiligheidsregio Kennemerland en de gemeenten Haarlem en Haarlemmermeer. In totaal krijgen 800 mensen een erkenning, slechts 220 daarvan ontvangen de penning vanmiddag uit de handen van burgemeester Weterings van Haarlemmermeer op het raadhuis in Hoofddorp. De rest krijgt de onderscheiding thuisgestuurd.
19 dec 2014	Laatste ministerraad van het jaar. Over de vliegramp met vlucht MH17 zei de minister-president: 'Met

	deze ministerraad sluiten we ook een jaar met een rouwrand af. Voor veel mensen de eerste feestdagen zonder hun dierbaren. Het maakt deze donkere dagen voor hen extra donker. Ik wens hen veel sterkte in deze moeilijke tijd.'
27 dec 2014	Nabestaanden van de MH17-slachtoffers hebben waardering voor het optreden van het kabinet. Dat blijkt uit onderzoek van EenVandaag en Stichting Vliegramp MH17.
13 jan 2015	295 slachtoffers rampvlucht MH17 geïdentificeerd. Deze week is één slachtoffer van de rampvlucht MH17 geïdentificeerd.
2 feb 2015	MH17-missie bergt stoffelijke resten nabij rampplek. Een klein team van Defensie- en politiepersoneel heeft vandaag voor de MH17-repatriëringsmissie het dorp Grabovo bezocht, vlakbij de rampplek. Samen met de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) en lokale hulpdiensten borgen teamleden een kleine hoeveelheid stoffelijke resten van de slachtoffers. Ook haalden ze persoonlijke bezittingen en enkele wrakstukken op die bewoners de afgelopen periode vonden.
7 feb 2015	Aankomst vliegtuig met slachtoffers MH17. Op zaterdag 7 februari komt rond 16.00 uur een Nederlands militair transportvliegtuig aan met slachtoffers van de ramp met vlucht MH17 op vliegbasis Eindhoven. Er wordt hierbij hetzelfde ceremonieel gehanteerd als bij de eerdere ontvangsten van slachtoffers. Nabestaanden kunnen hierbij aanwezig zijn. De stoffelijke resten worden vervolgens onder marechaussee- en politiebegeleiding naar de Korporaal van Oudheusdenkazerne in Hilversum vervoerd. Namens het kabinet zullen minister Hennis (Defensie) en minister Plasterk (BZK) aanwezig zijn. Daarnaast zullen vertegenwoordigers van de Staten-Generaal en de getroffen landen aanwezig zijn. Een kist met stoffelijke resten is vanmiddag rond 4 uur met een C-130 Hercules transportvliegtuig aangekomen op Vliegbasis Eindhoven.
	Nabestaanden bekijken wrakstukken MH17. Nabestaanden van de slachtoffers van de ramp met MH17 hebben een kijkje kunnen nemen bij de wrakstukken van het toestel. Die zijn opgeslagen op de vliegbasis Gilze-Rijen.
3 mrt 2015	Persbericht namens OM, politie en AIVD: Geen informatie onderzoek MH17 achtergehouden Het Openbaar Ministerie (OM), de politie en de AIVD weerspreken met klem dat in het onderzoek naar de vliegramp met vlucht MH17 door de inlichtingendienst informatie wordt achtergehouden. De samenwerking binnen het onderzoek is goed. Alles is er op gericht de oorzaak van de vliegramp te achterhalen en de verantwoordelijken voor de rechter te brengen.
25 mar 2015	Het Nederlandse team van Defensie- en politiemedewerkers heeft gisteren en vandaag bij Grabovo in Oost-Oekraïne stoffelijke resten geborgen. De stoffelijke resten werden geborgen op de rampplek van de MH17 (de zogenaamde burned sites) en worden overgebracht naar Charkov. Het team keerde vorige week terug naar Oekraïne om de voorbereidingen te treffen om repatriëringsmissie te hervatten. Ook werd een aantal persoonlijke bezittingen veilig gesteld.
10 apr 2015	Nederland zal volgende week opnieuw een bergingsmissie naar Oost-Oekraïne uitzenden. Dat liet viceminister-president Asscher weten na afloop van de ministerraad.
17 apr 2015	MH17: Na ultieme bergingsmissie rest de schuldvraag. Nog één ultieme zoektocht in Oost-Oekraïne en dan zit het bergingswerk erop. Voor justitie is MH17 echter nog allerminst een gesloten boek.

BIJLAGE G
UITSPRAKEN VAN NABESTAANDEN OVER OPTREDEN OVERHEID

Behorend bij hoofdstuk 8

Scan in open bronnen: 17 juli 204 – 15 september 2015

Artikel
De Volkskrant, 30 juli 2014
De Stentor / Sallands Dagblad, 21 augustus 2014
Algemeen Dagblad / Rivierenland, 4 september 2014
Algemeen Dagblad / De Dordtenaar, 4 september 2014
De Stentor, 11 oktober 2014
Trouw, 16 oktober 2014
Leeuwarder Courant, 13 november 2014
De Volkskrant, 20 december 2014
AD / Algemeen; AD / De Dordtenaar; AD / Groene Hart; AD / Rotterdams Dagblad; AD / Haagsche Courant; AD / Utrechts Nieuwsblad; AD / Amersfoortse Courant; 10 januari 2015
Nederlands Dagblad, 21 april 2015
De Groene Amsterdammer, 24 juni 2015
De Weekkrant, 1 juli 2015
Nederlands Dagblad, 4 juli 2015
Reformatorisch Dagblad, 11 juli 2015
Nederlands Dagblad, 11 juli 2015
AD / Algemeen Dagblad; AD / De Dordtenaar; AD / Groene Hart; AD / Rotterdams Dagblad; AD / Haagsche Courant; AD / Utrechts Nieuwsblad; AD / Amersfoortse Courant; AD / Rivierenland, 15 juli 2015
De Stentor, 16 juli 2015
De Telegraaf, 17 juli 2015
De Volkskrant, 17 juli 2015
Trouw, 31 juli 2015
De Telegraaf, 18 juni 2015

BIJLAGE H
OVERZICHT VRAGEN SURVEY NABESTAANDEN

Behorend bij hoofdstuk 8

Survey - Evaluatievragen nazorg overheid

De volgende vier vragen zijn onderdeel van een evaluatieonderzoek van de Universiteit Twente (onder leiding van prof. dr. Ellen Giebels) naar de communicatie met en nazorg van de overheid en instanties die dicht tegen de overheid aan zitten.

1. Met welke vertegenwoordigers van de volgende (semi) overheidsinstanties heeft u persoonlijk contact (in persoon, via mail, of telefonisch) gehad in de periode van 17 juli 2014 – april 2015:

niet eenmalig 2-5 keer 6-10 keer >10 keer

- rijksoverheid (bijv. ministeries)
- politie/familierechercheurs
- gemeente
- GGD
- (casemanager) slachtofferhulp
- IVC
- Anders, namelijk ……

2. Van welke (semi) overheidsinstanties heeft u informatie verkregen op andere wijze dan via persoonlijk contact (bijvoorbeeld via een algemene brief, via een website of een grote bijeenkomst) in de periode van 17 juli 2014 – april 2015:

niet eenmalig 2-5 keer 6-10 keer >10 keer

- rijksoverheid (bijv. ministeries)
- politie/familierechercheurs
- gemeente
- GGD
- (casemanager) slachtofferhulp
- IVC
- Anders, namelijk ……

3. Zou u kunnen aangeven hoe tevreden u in het algemeen bent over de contacten met en verstrekte informatie van deze instanties?

	Heel ontevreden				heel tevreden
	1	2	3	4	5
- rijksoverheid (bijv. ministeries)					
- politie/familierechercheurs					
- gemeente					
- GGD					
- (casemanager) slachtofferhulp					
- IVC					
- Anders, namelijk ……					

4. Zou u kunnen aangeven hoe tevreden u bent over de volgende activiteiten van bovengenoemde instanties:

	Heel ontevreden				heel tevreden
	1	2	3	4	5
a. De eerste opvang					
b. De informatiebijeenkomsten					
c. De algehele informatievoorziening					
d. Het bieden van sociale steun					
e. De inrichting van het lotgenotencontact					
f. De nationale ceremonies					
g. De algehele nazorg					
h. Het fungeren als aanspreekpunt					
i. De doorverwijzing naar andere instanties					
j. De onderlinge afstemming tussen de verschillende instanties					

BIJLAGE I

FORMULIER TOESTEMMINGSVERKLARING TEN BEHOEVE VAN INTERVIEWS NABESTAANDEN

Behorend bij hoofdstuk 8

TITEL ONDERZOEK: ONDERZOEK OVERHEIDSOPTREDEN MH17

Perspectief van nabestaanden op de communicatie met en de nazorg van de overheid
Verantwoordelijke onderzoeker: prof. dr. Ellen Giebels, Universiteit Twente

In te vullen door de deelnemer
Ik verklaar op een voor mij duidelijke wijze te zijn ingelicht over de aard, methode en doel van het onderzoek. Ik stem geheel vrijwillig in met deelname aan dit onderzoek. Ik behoud me daarbij het recht voor om op elk moment zonder opgaaf van redenen mijn deelname aan dit onderzoek te beëindigen.

Ik weet dat het interview zal worden opgenomen. Ik stem ermee in dat de opname mag worden gebruikt voor verslaglegging van het interview; alleen de direct betrokken onderzoekers (onder leiding van prof. dr. Ellen Giebels) zullen de opname beluisteren. Het verkregen materiaal wordt daarnaast opgeborgen in een kluis, waar alleen Giebels toegang tot heeft.

Als er over dit onderzoek wordt gerapporteerd dan zal dat altijd in algemene zin zijn, waarbij uitspraken nooit herleidbaar zijn naar individuele personen. De identiteit van de geïnterviewde zal niet bekend worden gemaakt.

Mijn vragen zijn naar tevredenheid beantwoord. Als ik nog verdere informatie over het onderzoek zou willen krijgen, nu of in de toekomst, kan ik me wenden tot de onderzoeker Ellen Giebels (tel: XXX of e-mail XXX, adres: XXXX).

Voor eventuele klachten over dit onderzoek kan ik mij wenden tot de secretaris van de Commissie Ethiek van de faculteit Gedragswetenschappen van de Universiteit Twente, mevr. XXX (telefoon: XXX; e-mail: XXX, Adres: XXX).

Naam deelnemer: …….
Datum: …… Handtekening deelnemer: …….

In te vullen door de uitvoerende onderzoeker
Ik heb een mondelinge en schriftelijke toelichting gegeven op het onderzoek. Ik zal resterende vragen over het onderzoek naar vermogen beantwoorden. De deelnemer zal van een eventuele voortijdige beëindiging van deelname aan dit onderzoek geen nadelige gevolgen ondervinden.

Naam onderzoeker: Ellen Giebels
Datum: …… Handtekening onderzoeker: ……

BIJLAGE J
THEMA'S UIT HET INTERVIEWFORMAT NABESTAANDEN-INTERVIEWS

Behorend bij hoofdstuk 8

Introductie & informed consent procedure
Onafhankelijk onderzoek **in opdracht van**: WODC/ministerie *<reik informatiesheet uit>*
Door: Universiteit Twente

Doel: zo goed mogelijk beeld van communicatie met en nazorg door overheid - in brede zin. Belangrijk dat u/je zo concreet en open mogelijk probeert te zijn. Het geeft niet als u iets niet meer weet.

De uitkomsten zijn conclusies uit alle gesprekken; dit wordt **anoniem** gerapporteerd.
Toelichting **opname** en check op vragen/onduidelijkheden.

T**ekenen** informed consent formulier en 2e exemplaar meegeven.

Deel 1: Achtergrond geïnterviewde en relatie slachtoffers
- leeftijd, m/v, achtergrond,
- Voor nabestaanden: familiesamenstelling, relatie tot slachtoffer(s)
- Voor familierechercheurs en casemanagers: bij welke nabestaande (n) families betrokken?

Deel 2: Vragen (breed, explorerend, open deel)
1. Starten: teruggaan naar die 17e juli 2014. Kunt u zich nog herinneren waar u was/hoe het begon/u ervan hoorde?
2. Hoe verliep het eerste contact (*met de overheid respectievelijk nabestaand*en)?
3. Vervolg?
4. Met welke overheidspartijen heeft u/de nabestaanden zoal te maken gehad?
5. Hoe heeft u/de nabestaanden in het algemeen **de communicatie** met de overheid ervaren? (doorvragen: Wat was positief? Welke knelpunten? Zaken voor verbetering vatbaar?)
6. Hoe heeft u/de nabestaanden in het algemeen **de nazorg** van de overheid ervaren? (doorvragen: Wat was positief? Welke knelpunten? Zaken voor verbetering vatbaar?)
7. *Voor nabestaanden specifiek: ben u na de ramp (1) anders gaan denken over de overheid, (2) positiever/negatiever geworden over de overheid in het algemeen?*

Deel 3: Vragen (verdieping)
1. Met welke van de volgende partijen heeft u/hebben de nabestaanden naar aanleiding van de ramp contact gehad?
- Rijksoverheid (bijv. ministeries)
- politie/familierechercheurs
- gemeente
- Gezondheidszorg/GGD/huisarts
- (casemanager) slachtofferhulp
- IVC
- Anders, namelijk ……

2. Welk type contact? Telefoon, email, face-to-face?
3. Zijn er specifieke **momenten** geweest waarop dat contact heel frequent was?
4. Hoe heeft u die contacten ervaren? Wat vond u van die contacten?

<Eerst spontane reactie registreren en doorvragen, daarna niet genoemde onderdelen aflopen>

5. Ik ga nu verschillende elementen van het overheidsoptreden noemen; zou u kunnen aangeven wat uw ervaringen daarmee zijn en hoe tevreden dan wel ontevreden hoe u/de nabestaanden daarover bent?

a. De eerste opvang
b. De informatiebijeenkomsten
c. procedure rondom identificatie
d. procedure rondom repatriëring
f. Het bieden van sociale steun/mogelijkheid lotgenotencontact
g. Informatie/Nieuwsbrieven
h. De nationale ceremonies
g. Het fungeren als aanspreekpunt van de familierechercheurs
i. De onderlinge afstemming tussen de verschillende instanties/cq doorverwijzing

<Eerst spontane reactie registreren en doorvragen, daarna verder exploreren in relatie tot de verschillende partijen>

6. Waren er kritische momenten? Zaken die een hele positieve dan wel hele negatieve indruk op u hebben gemaakt?

Deel 4: Afsluiting

Verder nog iets toe te voegen?

Eventueel nog te benaderen als vervolgvragen?

Bedanken.

Verdere aandachtspunten tijdens de interviews: rol media, individuele beleving versus de nationale initiatieven.

BIJLAGE K
TIJDLIJN VAN INFORMATIEVOORZIENING NAAR DE TWEEDE KAMER

Behorend bij hoofdstuk 9

Toelichting: Bij brieven van ministers aan de Tweede Kamer houden wij de datum aan waarop de brief is ontvangen.

	Vraag / activiteit	Aanbod
21-07-2014	**Technische briefing** van de vaste Kamercommissies voor Buitenlandse Zaken en voor Binnenlandse Zaken over de stand van zaken ramp MH17 (33 997, nr. 11)	- Minister-President, minister Rutte van Algemene Zaken; - Minister Opstelten van Veiligheid en Justitie - Minister Plasterk van Binnenlandse Zaken
21-07-2014	VN-Veiligheidsraadresolutie 2166	
22-07-2014	Verzoek vanuit vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken inzake stand van zaken m.b.t. de ramp met Malaysia Airlines vlucht MH17	
22-07-2014	Raad van Buitenlandse Zaken (21 501-02, nr. 140).	
24-07-2014		Stavaza-1. Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Veiligheid en Justitie: reactie op verzoek vaste Kamercommissie Buitenlandse Zaken / stand van zaken m.b.t. vlucht MH17 / informatie over Raad van Buitenlandse Zaken (33 997, nr. 1)
24-07-2014		Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, Defensie en van Veiligheid en Justitie: informeren over VN resolutie nr. 2166 en prioriteiten bij repatriëring en onderzoek toedracht (33 997, nr. 2).
25-07-2014	**Algemeen Overleg** vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken inzake stand van zakenbrief van 24-07-2014. Daarin twee vragen van het lid Omtzigt m.b.t. de tijdplanning van het onderzoek OvV / mogelijkheid tot vervolging en berechting van mogelijke daders door het Internationaal Strafhof (33 997, nr. 12).	- Minister-President, minister Rutte van Algemene Zaken; - Minister Opstelten van Veiligheid en Justitie
27-07-2014		Stavaza-2. Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, Defensie en van Veiligheid en Justitie: stand van zakenbrief repatriëring en missie rampgebied (33 997, nr. 3).
28-07-2014	**Ambtelijke briefing** van de vaste Kamercommissies voor Buitenlandse Zaken, voor Veiligheid en Justitie en voor Defensie over de stand van zaken ramp MH17 (33 997, nr. 13)	- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, dhr. Schoof; - Commandant der Strijdkrachten, generaal Middendorp; - Korpschef Nationale Politie, hoofdcommissaris Bouman - Plv. DG Politieke Zaken, ministerie van Buitenlandse Zaken, mw. Gerards
29-07-2014		Brief van de minister van Buitenlandse Zaken: Kennisgeving verdrag tussen Nederland en Oekraïne inzake internationale missie ter bescherming van onderzoek (33 997, nr. 4). *Bijlage:* - Het op 28 juli 2014 te Kiev tot stand gekomen verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en Oekraïne inzake de internationale missie tot bescherming van onderzoek (Trb. 2014, nr. 135).
		Brief van de minister van Buitenlandse Zaken: toelichting op verdrag tussen Nederland en Oekraïne op verzoek van commissie Buitenlandse Zaken 28-07-2014 (33 997, nr. 5)

		- Toelichting - Verdragstekst
29-07-2014		Brief van de minister van Veiligheid en Justitie: antwoord op twee vragen van het lid Omtzigt m.b.t. de tijdplanning van het onderzoek OvV / mogelijkheid tot vervolging en berechting van mogelijke daders door het Internationaal Strafhof (33 997, nr. 6).
29-07-2014	**Algemeen Overleg** vaste Kamercommissies voor Buitenlandse Zaken, voor Defensie en voor Veiligheid en Justitie inzake kamerstukken 33 997, nrs. 3—6 (33 997, nr. 14).	- Minister Timmermans van Buitenlandse Zaken; - Minister Opstelten van Veiligheid en Justitie; - Minister Hennis-Plasschaert van Defensie.
01-08-2014		Stavaza-3. Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en van Veiligheid en Justitie: stand van zakenbrief vliegramp MH17 (33 997, nr. 7).
04-08-2014		Brief van de minister van Buitenlandse Zaken: Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en Australië inzake de aanwezigheid van Australisch overheidspersoneel in Nederland ten behoeve van de reactie op het neerhalen van vlucht MH17 van Malaysia Airlines (33 997, nr. 8). *Bijlage:* - Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en Australië inzake de aanwezigheid van Australisch overheidspersoneel in Nederland ten behoeve van de reactie op het neerhalen van vlucht MH17 van Malaysia Airlines; 's-Gravenhage, 1 augustus 2014 (*Trb.* 2014, 142).
06-08-2014		Brief van de minister van Buitenlandse Zaken: EU-sancties tegen Rusland (21 501-20, nr. 902).
06-08-2014		Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en van Veiligheid en Justitie: beëindiging repatriëringsmissie MH17 (33 997, nr. 9).
11-08-2014	**Technisch overleg** (ambtelijke briefing) van vaste Kamercommissies voor Buitenlandse Zaken, voor Veiligheid en Justitie, en voor Defensie (33 997, nr.18). *Bijlage:* - Presentatie van korpschef Nationale Politie, hoofdcommissaris Bouman (blg-378661).	- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, dhr. Schoof; - Commandant der Strijdkrachten, generaal Middendorp; - Korpschef Nationale Politie, hoofdcommissaris Bouman - DG Politieke Zaken, ministerie van Buitenlandse Zaken, dhr. Geerts
11-08-2014		Brief van de minister en staatssecretaris van Economische Zaken: sancties door Rusland op het gebied van land- en tuinbouw (21 501-20, nr. 903).
14-08-2014		Stavaza-4. Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Veiligheid en Justitie en van Defensie: stand van zakenbrief vliegramp MH17 (33 997, nr. 10).
15-08-2014		Brief van de minister van Buitenlandse Zaken: verslag Buitengewone Raad Buitenlandse Zaken (21 501-02, nr. 1407).
Datum*	16 vragen uit vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken inzake stukken 21 501-02, nr. 1407 en 33 997, nrs. 9 en 10	
27-08-2014		Stavaza-5. Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en van Veiligheid en Justitie: stand van zakenbrief vliegramp MH17 (33 997, nr. 16).
29-08-2014		Brief van de minister van Veiligheid en Justitie: antwoord op 16 vragen uit de vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken m.b.t. MH17 (33 997, nr. 17). *Bijlage:* - Omgevingskaarten (blg-375171).
01-09-2014	Drie schriftelijke vragen Kamerlid Van Nispen inzake	

	achterstand NFI (2014Z14622).	
02-09-2014		Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu: stand van zaken luchtvaartontwikkelingen naar aanleiding ramp MH17 (33 997, nr. 15).
02-09-2014	*Tweede Kamer* Plenair: Herdenking vliegramp MH17 (Handelingen TK 2013/14, nr. 103).	
03-09-2014	Negentien schriftelijke vragen Kamerleden Sjoerdsma en Omtzicht inzake repatriëringsmissie en stavaza MH17 (2014Z14801).	
09-09-2014	*Eerste Kamer* Herdenking slachtoffers MH17 en de heer Witteveen (Handelingen EK 2013/14, nr. 39).	
22-09-2014	Schriftelijke vragen van de vaste Kamercommissie voor Europese Zaken aan de minister van Buitenlandse Zaken, o.a. over veiligheidssituatie Oekraïne	
22-09-2014		Antwoord ministers Timmermans en Opstelten op schriftelijke vragen Sjoerdsma en Omtzigt, d.d. 03-09-2014 (Aanhangsel handelingen 2014/15, nr. 58).
23-09-2014		Brief van de minister van Veiligheid en Justitie: voortgang van het uitbesteden van forensische diensten i.v.m. werkzaamheden rond MH17 (33 997, nr. 19).
24-09-2014		Antwoord minister Timmermans op schriftelijke vragen vaste Kamercommissie voor Europese Zaken, d.d. 22-09-2014 (21 501-02, nr. 1412).
24-09-2014		Antwoord minister Opstelten op schriftelijke vragen Van Nispen, d.d. 01-09-2014 (Aanhangsel handelingen 2014/15, nr. 113).
07-10-2014	Tien schriftelijke vragen Kamerlid Omtzigt aan de ministers van Buitenlandse Zaken en van Veiligheid en Justitie inzake de onderzoeken naar de aanslag op de MH17 (2014Z17455).	
07-10-2014	43 schriftelijke vragen vanuit de vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken aan de ministers van Veiligheid en Justitie, van Buitenlandse Zaken en van Defensie over de brief van 9 september 2014 inzake het rapport Eerste bevindingen van de OvV, d.d. 09-09-2014 (2014D35123).	
09-10-2014		Stavaza-6. Brief van de ministers van Veiligheid en Justitie, van Buitenlandse Zaken en van Defensie: stand van zakenbrief nasleep ramp MH17 (33 997, nr. 20).
13-10-2014		Brief van de ministers van Veiligheid en Justitie, van Buitenslandse Zaken en van Defensie: antwoord op vragen uit de vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken, d.d. 07-10-2014, inzake het rapport Eerste Bevindingen van de OvV, dd. 09-09-2014 (33 997, nr. 21). *Bijlage:* - Kaarten (blg-396229).
15-10-2014		Antwoord ministers Opstelten en Timmermans op schriftelijke vragen Omtzigt, d.d. 07-10-2014 (Aanhangsel Handelingen 2014/15, nr. 267).
15-10-2014	**Algemeen overleg** MH17 in de vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken inzake kamerstukken 33 997, nrs. 16, 17, 20, 21 en schriftelijke vragen van kamerlid Sjoerdsma, d.d. 3-09-2014 (33 997, nr. 24)	- Minister Timmermans van Buitenlandse Zaken; - Minister Hennis-Plasschaert van Defensie; - Minister Opstelten van Veiligheid en Justitie.
23-10-2014	Zeven schriftelijke vragen van Kamerleden Sjoerdsma, Omtzigt, Voordewind, Van Ojik en Bontes aan de minister van Buitenlandse Zaken inzake het bericht dat satellietbeelden laten zien wie	

	verantwoordelijk is voor de aanslag op vlucht MH17 (2014Z18714).	
24-10-2014	Elf schriftelijke vragen van Kamerleden Omtzigt en Sjoerdsma aan de ministers van Buitenlandse Zaken en van Veiligheid en Justitie over MH17 (2014Z18802).	
27-10-2014		Brief van de ministers van Veiligheid en Justitie, van Buitenlandse Zaken en van Defensie: antwoorden op vragen gesteld bij het Algemeen Overleg MH17 van de vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken, d.d. 15-10-2014. (33 997, nr. 22).
12-11-2014		Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Veiligheid en Justitie en van Defensie: reactie op uitlatingen van de Oekraïense minister van Buitenlandse Zaken (33 997, nr. 23).
13-11-2014	**Algemeen overleg** MH17 in de vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken inzake kamerstukken 33 997, nrs. 20—23 (33 997, nr. 27)	- Minister Koenders van Buitenlandse Zaken; - Minister Opstelten van Veiligheid en Justitie.
18-11-2014		Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu: verzamelbrief Luchtvaart met o.a. internationale ontwikkelingen inzake MH17 (31 936, nr. 232).
21-11-2014		Antwoord ministers Koenders, Opstelten en Hennis-Plasschaert op schriftelijke vragen Sjoerdsma et al., d.d. 23-10-2014 (Aanhangsel Handelingen 2014/15, nr. 617).
26-11-2014	Negen schriftelijke vragen van Kamerlid Van der Steur aan de minister van Veiligheid en Justitie inzake verdachte vrijgelaten vanwege niet tijdig onderzoeken van een DNA-spoor (2014Z21696).	
26-11-2014		Antwoord ministers Opstelten, Koenders en Hennis-Plasschaert, mede namens de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu op schriftelijke vragen Omtzigt en Sjoerdsma, d.d. 24-10-2014 (Aanhangsel Handelingen 2014/15, nr. 671).
26-11-2014	Algemeen overleg Luchtvaart in de vaste Kamercommissie voor Infrastructuur en Milieu (31 936, nr. 257)	- staatssecretaris Mansveld van Infrastructuur en Milieu.
28-11-2014	Veertien schriftelijke vragen van Kamerleden Omtzigt en Sjoerdsma aan de ministers van Buitenlandse Zaken en van Veiligheid en Justitie over MH17 (2014Z21947).	
28-11-2014	Vier schriftelijke vragen van Kamerlid Ten Broeke aan de ministers van Buitenlandse Zaken en van Veiligheid en Justitie over stand van zaken rondom de MH17-rampplek (2014Z21990).	
09-12-2014	Schriftelijke vragen Kamerlid Bontes en verzoek tot debat inzake bericht "Nederland heeft onderzoek MH17 verpest" en verzoek tot beantwoording openstaande vragen (Handelingen II 2014/15, nr. 34, Regeling van Werkzaamheden).	
10-12-2014		Brief van de minister van Veiligheid en Justitie: afschrift van brief aan advocaat Van der Goen als reactie op verzoek van Kamerlid Bontes in te gaan op bericht dat Nederland onderzoek MH17 heeft verpest, d.d. 9-12-2014 (33 997, nr. 25). *Bijlage:* - Brief aan Van der Goen advocaten over Claims Malaysia Airlines (blg-427750).
12-12-2014	Vijf schriftelijke vragen van Kamerleden Bontes en Van Klaveren aan de minister-president en de ministers van Buitenlandse Zaken en van Veiligheid en Justitie over de reconstructie gebeurtenissen na	

	de aanslag op MH17 in politievakblad *Blauw* (2014Z22984).	
12-12-2014	Vijf schriftelijke vragen van Kamerleden Sjoerdsma en Omtzigt aan de minister van Buitenlandse Zaken over onderhandelen met rebellen inzake MH17—in aanvulling op de vragen van Bontes / Van Klaveren, d.d. 12-12-2014 (2014Z22985).	
15-12-2014		Brief van de minister van Veiligheid en Justitie Opstelten t.b.v. uitstelbericht beantwoording vragen van Kamerlid Helder, d.d. 24-11-2014.
18-12-2014		Stavaza-7. Brief van de ministers van Veiligheid en Justitie, van Buitenlandse Zaken en van Defensie: stand van zakenbrief MH17; reactie op toezeggingen uit AO, d.d. 13-11-2014 en reactie op verzoek van Kamerlid Bontes tot beantwoorden van openstaande vragen, d.d. 09-12-2014 (33 997, nr. 26). *Bijlage:* - Brief van Permanent Representative of the Kingdom of the Netherlands (blg-436219). - WODC-onderzoek "Evaluatie nationale crisisbeheersingsorganisatie vlucht MH17: onderzoekskader" (blg-43622).
22-12-2014		Antwoord ministers Opstelten, Koenders en Hennis-Plasschaert op schriftelijke vragen Omtzigt en Sjoerdsma, d.d. 28-11-2014 (Aanhangsel Handelingen 2014/15, nr. 881).
22-12-2014		Antwoord ministers Opstelten, Koenders en Hennis-Plasschaert op schriftelijke vragen Ten Broeke, d.d. 28-11-2014 (Aanhangsel Handelingen 2014/15, nr. 903).
29-12-2014		Antwoord minister Opstelten op schriftelijke vragen Kamerlid Van der Steur, d.d. 26-11-2014 (Aanhangsel Handelingen 2014/15, nr. 903).
05-01-2015	20 vragen van de Kamerleden Sjoerdsma en Omtzigt aan de ministers van Veiligheid en Justitie, van Buitenlandse Zaken en van Defensie over het aantal neergeschoten helikopters en vliegtuigen boven Oost-Oekraïne voorafgaand aan de ramp van 17 juli (2015Z00015).	
06-01-2015		Brief van de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten over o.a. onderzoek besluitvorming rondom het bepalen van vliegroutes (29 924, nr.117) *Bijlage* - Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van de minister van Defensie aan de voorzitter CTIVD over het verzoek van de OvV m.b.t. het onderzoek naar de besluitvorming rondom het bepalen van vliegroutes (blg-444531).
08-01-2015		Antwoord minister Koenders, minister Opstelten, minister Hennis-Plasschaert en mede namens de minister-president op de vijf vragen van de Kamerleden Bontes en Van Klaveren over de reconstructie van gebeurtenissen na de aanslag op de MH17 in het politievakblad Blauw, d.d. 12-12-2014 (Aanhangsel Handelingen 2014/15, nr. 972).
08-01-2015		Antwoord van minister Koenders, minister Opstelten, minister Hennis-Plasschaert en mede namens de minister-president op de vijf vragen van de Kamerleden Sjoerdsma en Omtzigt over het onderhandelen met rebellen inzake MH17, d.d. 12-12-2014 (Aanhangsel Handelingen 2014/15, nr.973).

08-01-2015		Antwoord van minister Opstelten mede ondertekend door de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie op de 20 vragen van Sjoerdsma en Omzigt over het aantal neergeschoten helikopters en vliegtuigen boven Oost-Oekraïne voorafgaand aan de ramp van 17 juli, d.d. 05-01-2015 (Aanhangsel Handelingen 2014/15, nr. 977).
12-01-2015	23 vragen van de Kamerleden Sjoerdsma en Omtzigt aan de ministers van Veiligheid en Justitie, van Buitenlandse Zaken en van Defensie over de Nederlandse informatiepositie in aanloop naar de MH-17 ramp (2015Z00239)	
13-01-2015	*Tweede Kamer*: Regeling van werkzaamheden: o.a. aanvraag plenair debat door lid Omtzigt met de ministers van Veiligheid en Justitie en van Buitenlandse Zaken over MH17, met name over twee zaken: de informatiepositie van de Nederlandse regering over het luchtruim boven Oost-Oekraïne in de maand voor de ramp, en de mogelijkheden die de regering ziet voor de vervolging. Geen meerderheid voor plenair debat (Handelingen TK 2014/15, nr. 40, item 8).	
14-01-2015	*Tweede Kamer* Procedurevergadering met afspraken tot schriftelijke vragenronde als alternatief voor plenair debat, voorgesteld door lid Ten Broeke op 13-01-2015.	
20-01-2015	87 schriftelijke vragen vanuit de vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken aan de ministers van Veiligheid en Justitie, Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu inzake stand van zakenbrief MH17, d.d. 18-12-2014 (2015D01326).	
22-01-2015	*Tweede Kamer* Plenair: Regeling van werkzaamheden: o.a. aanvraag debat Kamerlid Omtzigt over MH17 en verzoek tot delen verslag van de briefing Presidentiële administratie van Oekraïne. Discussie over het vervroegd agenderen / verplaatsen van een Algemeen Overleg (Handelingen TK 2014/14, nr. 45).	
23-01-2015		Brief van de minister van Buitenlandse Zaken over het verzoek van kamerlid Omtzigt om het verslag van de briefing door de Presidentiële Administratie van Oekraïne 14 juli jl. met de Kamer te delen, vóór 23 januari 12:00 (33 997, nr.28).
26-01-2015	10 vragen van Kamerlid Bontes aan de minister-president en de minister van Buitenlandse Zaken over het bericht dat het verslag van de diplomatenbriefing geheim blijft. (2015Z01204).	
30-01-2015		Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu over de inzet van de Nederlandse regering tijdens de tweede High Level Safety Conferentie (HLSC) van ICAO, wat betreft de onderwerpen gerelateerd aan het MH17 dossier (33 997, nr.29).
03-02-2015		Stavaza-8. Antwoord van de ministers van Veiligheid en Justitie en van Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu op de 87 vragen vanuit de vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken over de brief van 18 december 2014 inzake stand van zakenbrief MH17, d.d. 20-01-2015 (33 997, nr.30). *Bijlage:* Persverklaring Presidentiële Administratie Oekraïne van 15 juli 2014 (blg-459928).

03-02-2015	Tweede Kamer Plenair: regeling van werkzaamheden. Kamer besluit voorstel Bontes tot Algemeen Overleg uit te stellen tot volgende week dinsdag i.p.v. deze donderdag (Handelingen TK, 2014-2015, nr. 49).	
04-02-2015	7 vragen van de Kamerleden Omtzigt, Van Bommel, Bontes, De Roon, Thieme en Van Oijk aan de ministers van Veiligheid en Justitie, van Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu over de tussenrapportages van de onderzoeken van de OvV (2015Z01903).	
05-02-2015	**Algemeen Overleg** Vaste Kamercommissies voor Buitenlandse Zaken en voor Infrastructuur en Milieu inzake stand van zaken MH17; kamerstukken 33997, nr. 25, 26, 28, 29 en 30 (33 997, nr. 36).	- Minister Koenders van Buitenlandse Zaken; - Minister Opstelten van Veiligheid en Justitie; - Staatssecretaris Mansveld van Infrastructuur en Milieu.
06-02-2015		Antwoord van minister Opstelten op de zeven vragen van de Kamerleden Omtzigt, Van Bommel, Bontes, De Roon, Thieme en Van Oijk over de tussenrapportages van de OvV, d.d. 04-02-2015. (Aanhangsel Handelingen 2014/15, nr.1226).
06-02-2015		Brief van de minister van Buitenlandse Zaken. Aanbieding geannoteerde agenda van de informele bijeenkomst van de leden van de Europese Raad van 12 februari. Op de agenda staan: terrorismebestrijding, EMU en Oekraïne (21501-20, nr.936).
09-02-2015		Antwoord van de ministers Opstelten, Koenders, Hennis-Plasschaert en van staatssecretaris Mansveld op de 23 vragen van de Kamerleden Sjoerdsma en Omtzigt over de Nederlandse informatiepositie in aanloop naar de ramp met MH-17, d.d. 12-01-15 (Aanhangsel Handelingen 2014/15, nr.1243).
10-02-2015	**Algemeen Overleg** Vaste Kamercommissies voor Buitenlandse Zaken, voor Defensie en voor Veiligheid en Justitie inzake tijdsbelasting medewerkers CTIVD; o.a. kamerstukken 30 977 nr. 99, 105,107 en 109 (29924, nr.121)	- Minister Plasterk van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; - Minister Hennis-Plasschaert van Defensie.
12-02-2015		Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu over toezeggingen verantwoordelijkheden van het luchtruim (31 936, nr. 255). *Bijlage:* Factsheet over de verantwoordelijkheden in het luchtruim (blg-460840). De factsheet is ook geplaatst op de website met informatie voor nabestaanden.
12-02-2015	**Plenair twee minuten debat** in Tweede Kamer inzake "Onderzoeken MH17" naar aanleiding van het Verslag Algemeen Overleg (VAO) van het AO d.d. 05-02-2015 (Handelingen TK 2014/15, nr. 54).	- Minister Koenders van Buitenlandse Zaken; - Minister Opstelten van Veiligheid en Justitie.
12-02-2015	Motie van het lid Bontes. Besluit een parlementaire enquête te houden naar de informatiepositie en het besluitvormingsproces binnen het kabinet, met betrekking tot de luchtveiligheid boven Oost-Oekraïne, in de weken vóór de aanslag op MH17 (33997, nr.31).	

12-02-2015	Motie van het lid Sjoerdsma. Verzoek aan regering zo snel mogelijk in overleg te treden met de Nederlandse luchtvaartsector om te komen tot een verbeterde informatievergaring en risicoanalyse van vluchten over conflictgebieden en de rol van de regering daarin, en de Kamer daarover te informeren (33997, nr.32).	
12-02-2015	Motie van het lid De Roon. Verzoek aan regering om, het verslag of verslagen, gemaakt van de diplomatenbriefing van 14 juli 2014, al of niet vertrouwelijk aan de Kamer ter inzage te geven (33997, nr.33).	
12-02-2015	Motie van het lid Omtzigt. Verzoek aan regering, een brief over de mogelijkheden tot vervolging en de mate van internationale overeenstemming hierover binnen twee maanden aan de Kamer te doen toekomen (33 997, nr.34).	
12-02-2015	Stemmingen moties ingediend bij het VAO MH17: nr. 997 32 wordt aangenomen. (Handelingen TK 2014/15, nr. 54, item 23).	
12-02-2014		Brief van de minister van Buitenlandse Zaken met de mededeling dat president Porosjenko van Oekraïne de minister-president de garantie geeft dat de amnestiewetgeving waarnaar de overeenkomst van Minsk van 12 februari 2015 verwijst, niet zal gelden voor de mogelijke daders van of verantwoordelijken voor het neerhalen van MH17 (33 997, nr. 35).
13-02-2015		Brief van de minister van Buitenlandse Zaken. Aanbieding van het verslag van de Europese Raad van 12 februari 2015. Over o.a. de amnestiewetgeving die niet zal gelden voor de mogelijke daders van of verantwoordelijken voor het neerhalen van MH17 (21501-20, nr. 947).
23-02-2015		Antwoord van minister van Buitenlandse Zaken Koenders op 10 vragen van Kamerlid Bontes over het bericht dat het verslag van de diplomatenbriefing van 14 juli 2014 geheim blijft, d.d. 26-01-2015 (Aanhangsel Handelingen 2014/15, nr. 1343).
04-03-2015	Zeven vragen van Kamerleden Sjoerdsma, Omtzigt, Bontes, Van Bommel, De Roon, Van Ojik en Voordewind aan de ministers van Veiligheid en Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over het vermeende ongemak van politie en Openbaar Ministerie over de rol van de AIVD bij het onderzoek naar de ramp met MH17 (2015Z03866).	
11-03-2015	Motie van lid Omtzigt i.v.m. wijziging EVRM: verzoekt de regering, te bevorderen dat de vragen over amnestie en gratie voor de daders van de aanslag op MH17 op 17 juli 2014 bij het Comité van Ministers van de Raad van Europa binnen de reguliere termijn van drie maanden beantwoord worden. Omtzigt verzoekt de regering tevens, expliciet aan te geven of Oekraïne en Rusland ingestemd hebben met het antwoord (33 873, nr. 6).	

13-03-2015		Antwoord van de ministers Blok en Plasterk op de zeven vragen van de leden Sjoerdsma, Omtzigt, Bontes, Van Bommel, De Roon, Van Oijk en Voordewind over het vermeende ongemak van politie en Openbaar Ministerie over de rol van de AIVD bij het onderzoek naar de ramp met MH17, d.d. 04-03-2015 (Aanhangsel Handelingen 2014/15, nr. 1549).
16-03-2015	Notaoverleg Europese Raad met o.a. verzoek tot openbaar maken van stukken, de vraag of Oekraïne meewerkt en de radargegevens van MH17 en van de omgeving waarin MH17 is neergestort beschikbaar stelt (21501-20, nr. 966).	- Minister-President Rutte.
17-03-2015	Stemming motie wijziging EVRM; de motie-Omtzigt over beantwoording van de vragen over MH17 door het Comité van Ministers (33 873, nr. 6) wordt aangenomen (Handelingen TK 2014/15, nr. 64).	
27-03-2015		Technische informatie behorende bij de brief van de regering aanbieding Jaaroverzicht Koninklijk Huis 2014, waarin o.a. de activiteiten van het Koninklijk Huis betreffende vlucht MH17 worden beschreven (34000-I, nr. 10).
31-03-2015		Brief van de ministers van Veiligheid en Justitie en van Buitenlandse Zaken: reactie op de publicatie op een website van foto's afkomstig uit het onderzoek aan de wrakstukken van MH17 (33997, nr. 37).
02-04-2015	**Plenair debat** in Tweede Kamer over de Staat van de Europese Unie. Hier wordt gesproken over de mogelijke betrokkenheid van Rusland bij de ramp met MH17 en het straffen van mogelijke schuldigen (Handelingen TK 2014-15, nr. 71).	- Minister-President Rutte.
07-04-2015	Tweede Kamer: vergadering over regeling werkzaamheden. Kamerbrede steun voor een verzoek brief regering en een plenair debat MH17 refererend aan verzoek Omtzigt d.d. 22-01-2014 (Handelingen TK 2014-15, nr.72).	
09-04-2015	Elf schriftelijke vragen van de Kamerleden Sjoerdsma en Omtzigt aan de ministers van Veiligheid en Justitie en van Buitenlandse Zaken over de vervolgings- en berechtingsstrategie van verdachten van het neerhalen van vlucht MH17 (2015Z06415).	
09-04-2015	Vijf schriftelijke vragen van de Kamerleden Bontes en Van Klaveren aan de ministers van Buitenlandse Zaken over de uitgelekte geheime Kiev-notulen, die in het bezit zijn van Argos (2015Z06401).	
14-04-2015	Vijftien schriftelijke vragen van de Kamerleden Omtzigt en Sjoerdsma aan de ministers van Buitenlandse Zaken, van Veiligheid en Justitie en de staatsecretaris van Infrastructuur en Milieu over de onderzoeken naar MH17 (2015Z06755)	
14-04-2015		Stavaza-9. Brief van de ministers van Veiligheid en Justitie, van Buitenlandse Zaken en van Defensie en de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu: stand van zakenbrief MH17 inclusief verzoeken uit vaste Kamercommissie Buitenlandse Zaken d.d. 20-03-2015, verzoek lid De Roon d.d. 7-4, aangevraagd debat door lid Omtzigt d.d. 22-01-2015 en acties voortvloeiend uit motie Sjoerdsma, d.d. 12-2-2015 (33 997, nr. 38). *Bijlage*: - WODC-onderzoek ''Evaluatie nationale crisisbeheersing

		organisatie vlucht MH17: uitvoering onderzoek'', d.d. 24-02-2015 (blg-501982).
17-04-2015	Vijf schriftelijke vragen van het Kamerlid Broeke aan de ministers van Buitenlandse Zaken en van Veiligheid en Justitie over het bericht dat een Russisch museum delen van de MH17 tentoon gaat stellen (2015Z07129).	
22-04-2015		Brief van de minsters van Buitenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Aanbieding openbare jaarverslag van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst over 2014. Terugblik MH17 ramp (30977, nr113). *Bijlage:* - Jaarverslag 2014. AIVD, waarin o.a. de nationale herdenking van de MH17 ramp wordt beschreven (30977-I, nr. 113).
23-04-2015		Antwoord van minister Van der Steur en minister Koenders op de 11 vragen van de Kamerleden Sjoerdsma en Omtzigt over de vervolgings- en berechtingsstrategie van verdachten van het neerhalen van vlucht MH17, d.d. 09-04-2015 (Aanhangsel Handelingen 2014-15, nr. 2058).
23-04-2015		Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Veiligheid en Justitie over het ter beschikking stellen van het verslag van ambassade Kiev van 14 juli 2014 aan de OvV en de vraag over informatieverschaffing aan de OvV en het OM (33 997, nr. 42).
23-04-2015	Plenair debat in Tweede Kamer over "MH17 en de informatiepositie van de Nederlandse regering" en n.a.v. de stand van zakenbrief regering 33 997, nr. 38 **(**Handelingen TK 2014/15, 80, nr. 14**).**	- Minister Koenders; - Minister van der Steur; - Staatsecretaris Mansveld.
23-04-2015	Motie van het lid Omtzigt. Verzoek aan regering om een volledige inventarisatie te maken van alle relevante documenten waarover zij beschikt, inclusief die over de informatiepositie van de regering voor de aanslag en de besluiten die de regering na de aanslag genomen heeft. Omtzigt verzoekt de regering tevens, die complete inventarisatie op korte termijn met de onderzoekers van de OvV en WOCD/Universiteit van Twente te delen en de documenten aan hen beschikbaar te stellen (33997, Nr.39).	
23-04-2015	Motie van het lid Sjoerdsma. Verzoek aan regering om spoedig een eigenstandige analyse te laten maken over de wijze waarop het delen van veiligheidsinformatie in Nederland ten aanzien van de risico's van vliegen boven conflictgebieden kan worden verbeterd (33 997, nr.40).	
23-04-2015	Motie van het lid Bontes. Verzoek aan regering om, alle documenten in het kader van de crisiscommunicatie en crisisbeheersing openbaar te maken, waarbij slechts de namen van de desbetreffende personen die in de stukken voorkomen onleesbaar worden gemaakt (33997, nr. 41).	
24-04-2015		Antwoord van minister Koenders op de vijf vragen van de Kamerleden Bontes en Van Klaveren over de uitgelekte geheime Kiev-notulen, die in het bezit zijn van Argos, d.d. 09-04-2015 (Aanhangsel Handelingen 2014-15, nr. 2087).
28-04-2015	Plenaire stemming in Tweede Kamer. Stemmingen over motie Omtzigt (33 997, nr. 39), motie Sjoerdsma	

	(33 997, nr. 40) en motie Bontes (33 997, nr. 41). Alle drie moties verworpen. **(**Handelingen TK 2014/15, 81, nr. 23**).**	
30-04-2015		Antwoord van minister Van der Steur en minister Koenders op de vragen van het Kamerlid Ten Broeke over het bericht dat een Russisch museum delen van de MH17 tentoon gaat stellen, d.d.17-04-2015 (Aanhangsel Handelingen 2014-15, nr. 2131).

* Datum niet getraceerd.

BIJLAGE L
OVERZICHT VAN BRONNEN INHOUDELIJKE MEDIA-ANALYSE

Behorend bij hoofdstuk 9

	Krant	Datum	Auteur/Byline	Sectie	Pg.	Titel artikel	Wrd.
1	Trouw	09.09.2014	Romana Abels	De Verdieping	2	Mythen rond de MH17	1.647
2	Telegraaf	09.09.2014	Paul Jansen	Binnenland	7	Nasleep MH17 is weg vol valkuilen	959
3	Telegraaf	09.09.2014	Joost de Haas	Binnenland	3	Gerechtigheid	300
4	Telegraaf	10.09.2014	Jorn Jonker	Voorpagina	1	Nederland draalt; Anderen voortvarender in onderzoek MH17	291
5	Telegraaf	11.09.2014	Paul Eldering	Binnenland	3	MH17-families manen Rutte	135
6	Telegraaf	15.10.2014	Paul Jansen	Nieuws	2	Volharding	239
7	NRC	16.10.2014	Mark Kranenburg	Binnenland	4	Na de lof voor de aanpak van de ramp met MH17 volgt nu de kritiek	603
8	Trouw	16.10.2014	Marno de Boer	Binnenland	7	Kamer uit voorzichtig kritiek MH17	471
9	Trouw	16.10.2014	Niels Markus	Binnenland	7	Opmerking zuurstofmasker typerend voor aanpak kabinet'	447
10	Telegraaf	10.11.2014	Paul Eldering	Nieuws	2	Vlucht MH17 was Russische roulette'	385
11	NRC	10.11.2014	N.N.	In het nieuws	2	Herdenken in onzekerheid	446
12	NRC	12.11.2014	Hans Wiegel	Opinie	9	Doe ons meer info over MH17	544
13	AD	13.11.2014	Frans Boogaard en Peter Groenendijk	Nieuws	15	Stille diplomatie werkt niet echt bij dit soort regimes'	655
14	Telegraaf	13.11.2014	Niels Rigter	Nieuws	2	Forse kritiek op geheime dienst; 'Laks met dreiging voor MH17'	246
15	AD	14.11.2014	Peter Groenendijk	Nieuws		Pak Poetin nu eens aan!'	559
16	Parool	15.11.2014	Addie Schulte	Het laatste woord	41	Roep om daadkracht en openheid over MH17	589
17	Volkskrant	08.12.2014	Jan Hoedeman	Ten Eerste	4	VN moeten MH17-zaak afhandelen'	400
18	NRC	30.12.2014	Annemarie Kas en Mark Kranenburg	Binnenland	5	Je moet je niet door je emoties laten leiden	1.501
19	NRC	03.01.2015	Karel Knip	Wetenschap	45	Breder perspectief op rampvlucht MH17	868
20	NRC	03.01.2015	Emilie van Outeren	Weekend	7	De wereld van - Nederland weet best veel over mij	2.337

BIJLAGE M
BRONNENOPGAVE (SOCIALE) MEDIA-ANALYSE

Behorend bij hoofdstuk 9

Type bronnen (Coosto)

1. Twitter
2. Facebook
3. Nieuws
4. Blog
5. Forum
6. Blendle
7. Instagram
8. YouTube
9. Google+
10. Pinterest
11. LinkedIn

Websites (Coosto)

1. www.nujij.nl
2. twitter.com/news24hnld
3. www.volkskrant.nl
4 www.headlines24.nl
5. www.facebook.com/frans.timmermans
6. twitter.com/maryfloor
7. www.gelderlander.nl
8. twitter.com/Kranten_en_RTV
9. www.telegraaf.nl
10. www.geenstijl.nl

BIJLAGE N
VERANTWOORDING PUBLIEKSONDERZOEK

Behorend bij hoofdstuk 9

Opzet survey

Het publieksonderzoek is uitgevoerd door TNS-NPO, onderzoeknummer: H1064

Doelgroep. Nederlanders van 16 jaar of ouder

Methode. Dit onderzoek is uitgevoerd volgens de CAWI-methode (Computerassisted web interviewing). De respondenten ontvingen een e-mail met informatie over het onderzoek. In deze e-mail stond een unieke link naar de online vragenlijst.

Steekproef. De steekproef is getrokken uit het online panel van TNS NIPO (TNSNIPObase) met daarin 124.000 respondenten verdeeld over 61.000 huishoudens. Uit het panel is een bruto-steekproef getrokken van 864 respondenten. Deze steekproef is getrokken op basis van ideaalcijfers voor leeftijd, geslacht, hoogst gevolgde opleiding, Nielsen-regio en gezinsgrootte. De totale netto steekproef is herwogen op deze kenmerken. Daarmee is de netto steekproef representatief voor Nederlanders van 16 jaar en ouder op de eerder genoemde kenmerken.

Vragenlijst. De Universiteit van Twente heeft voorafgaand aan het onderzoek een vragenlijst geleverd. Deze is besproken met de begeleidingscommissie. TNS NIPO heeft voor deze vragenlijst inhoudelijke en tekstuele aanpassingen voorgesteld. In overleg met de Universiteit van Twente is er vervolgens een definitieve vragenlijst ontwikkeld. De vragenlijst duurde gemiddeld 8 minuten.

Veldwerk en Respons. Het veldwerk heeft gelopen van 24 juni t/m 2 juli 2015. Er is één reminder uitgestuurd op 29 juni. In totaal hebben 512 van de uitgenodigde 864 respondenten de vragenlijst ingevuld. Het responspercentage komt daarmee op ongeveer 60%.

Vragenlijst waardering en beleving communicatie en informatievoorziening MH-17

Introductie

Deze vragenlijst gaat over de ramp met vlucht MH17, het vliegtuig van Malaysian Airlines dat op 17 juli 2014 neerstortte in Oekraïne. Over deze gebeurtenis is veel informatie verspreid: door de overheid, door Nederlandse en buitenlandse media, via de sociale media, en door mensen onderling. De verspreiding van informatie begon op de dag van de ramp, en duurt tot op de dag van vandaag.

Wij willen graag van u weten wat u van de informatievoorziening rond vlucht MH17 vond. Dit onderzoek wordt uitgevoerd ten behoeve van een onafhankelijke evaluatie van de crisiscommunicatie door de overheid rond vlucht MH17. Deze evaluatie wordt uitgevoerd in opdracht van de Nederlandse overheid door onderzoekers van de Universiteit Twente. Het doel van de evaluatie is om lessen te trekken uit de aanpak van de crisis.

Uw deelname aan de vragenlijst is volkomen vrijwillig en anoniem. De onderzoekers hebben op geen enkele wijze toegang tot uw persoonlijke gegevens, zoals uw naam of IP-adres. U kunt op elk moment besluiten om te stoppen. Als u de eerste vraag heeft beantwoord, dan geeft u daarmee te kennen dat u instemt met deze werkwijze.
De ramp met MH17 heeft een grote maatschappelijke invloed gehad, en misschien ook wel op u persoonlijk. In dat licht begrijpen wij goed dat het voor u misschien niet gemakkelijk is om mee te werken. Uw deelname is van groot belang om een goed beeld te krijgen van de opvattingen van Nederlandse burgers. Wij danken u daarom bij voorbaat voor uw medewerking. Namens de onderzoekers, Prof. dr René Torenvlied (projectleider), Universiteit Twente

Q1	Hoe hoorde u voor het eerst over het neerstorten van MH17? Kruis één van de antwoordmogelijkheden aan. *Antwoordcategorieën Q1* 1 Ik hoorde een (extra) nieuwsbericht op radio of televisie. 2 Ik las dit op een nieuwssite op internet (bijv. Nu.nl of online versies van dagbladen). 3 Ik las het op sociale media (zoals Twitter, Facebook, etc).

	4 Ik hoorde erover via buren, familie, vrienden of andere personen die het mij vertelden. 5 Ik heb het gelezen in de krant. 6 Ik heb informatie van de overheid gelezen, bijvoorbeeld op een internetsite. 7 Anders, namelijk: ..... 9 Weet niet meer.

Q2	Hoe voelde u zich <u>zodra u hoorde</u> over het neerstorten van MH17?
Q2.1 **Q2.2** **Q2.3** **Q2.4** **Q2.5** **Q2.6**	1 Ik was ongerust 2 Ik was bang 3 Ik was bezorgd 4 Ik was boos 5 Ik was verdrietig 6 Ik was achterdochtig *Antwoordcategorieën Q2.1 – Q2.6* - Helemaal niet - Nauwelijks - Enigszins - Tamelijk - Heel erg

Q3.1	Kende u iemand persoonlijk aan boord van MH17? *Antwoordcategorieën Q3.1* 1 Ja, het betreft iemand in mijn directe (naaste) familiekring 2 Ja, het betreft een persoonlijke vriend, kennis, collega, of schoolgenoot 3 Ja, het betreft iemand die ik oppervlakkig kende uit mijn straat, buurt, wijk, dorp of stad 4 Nee, ik kende niemand aan boord van vlucht MH17
Q3.2	Kent u iemand persoonlijk die een (naast) familielid / vriend / kennis heeft verloren *Antwoordcategorieën Q3.2* 1 Ja, ik ken iemand persoonlijk die een (naast) familielid / vriend / kennis heeft verloren 2 Nee, ik ken niemand persoonlijk die een (naast) familielid / vriend / kennis heeft verloren

Q4	Heeft u na het neerstorten van MH17 actief deelgenomen aan activiteiten ter herdenking van de slachtoffers? *Antwoordcategorieën Q4* 1 Nee 2 Ja, namelijk: (Kunt u kort opschrijven wat u heeft gedaan?)

Wij willen u in de onderstaande vragen meenemen naar de eerste weken nadat vlucht MH17 was neergestort. In deze weken waren er veel gebeurtenissen.

- er werd bekend wie de slachtoffers waren;
- de regering sprak met veel buitenlandse regeringsleiders en hield verschillende persconferenties;
- er werden informatiebijeenkomsten gehouden voor nabestaanden;
- Nederlandse onderzoekers kwamen ter plekke; er was een dag van nationale rouw; stoffelijke resten van slachtoffers werden op vliegbasis Eindhoven ceremonieel ontvangen;
- in Hilversum werden stoffelijke resten geïdentificeerd in een speciaal hiervoor ingerichte kazerne.

In de onderstaande vragen leggen wij u een aantal stellingen voor. Wij willen graag weten hoe u nu kijkt naar de situatie toen. Probeert u alstublieft terug te denken aan de eerste weken na het neerstorten van vlucht MH17.

Q5	In hoeverre bent u het oneens/eens met de volgende stellingen: <u>De eerste weken na het neerstorten</u> van vlucht MH17 heeft <u>de overheid</u> op een goede manier informatie verstrekt over:
Q5.1 **Q5.2** **Q5.3** **Q5.4** **Q5.5**	1 De stand van zaken over de aanpak van de ramp 2 De manier waarop de Nederlandse overheid met andere landen samenwerkte 3 De berging van stoffelijke resten 4 Het terugbrengen van stoffelijke resten naar Nederland 5 De berging van wrakstukken *Antwoordcategorieën Q5.1 – Q5.5* - Zeer oneens - Oneens - Neutraal - Eens

	- Zeer eens
Q5.6	In hoeverre bent u tevreden over de informatievoorziening van de Nederlandse overheid in de eerste weken na het neerstorten van vlucht MH17 *Antwoordcategorieën Q5.6* - Zeer ontevreden - Ontevreden - Neutraal - Tevreden - Zeer tevreden

Q6.1	Op 23 juli 2014 was er in Nederland een dag van nationale rouw. Op deze dag vond een ontvangstceremonie plaats op vliegbasis Eindhoven, waren de vlaggen in Nederland halfstok, luidden kerkklokken door heel Nederland bij aankomst van de stoffelijke resten van de slachtoffers en werden deze resten per rouwstoet naar Hilversum vervoerd.
Q6.1a	Van de dag van nationale rouw werd live op televisie en radio verslag gedaan. In hoeverre heeft u dit gevolgd? *Antwoordcategorieën Q6.1a* - Ik heb de live uitzending helemaal gevolgd - Ik heb de live uitzending gedeeltelijk gevolgd - Ik heb de live uitzending niet gevolgd
Q6.1b	Heeft u (delen van) de uitzending over de dag van nationale rouw achteraf teruggezien, bijvoorbeeld via het nieuws of internet, of in een documentaire? *Antwoordcategorieën Q6.1b* - Ja, ik heb (delen van) de uitzending achteraf teruggezien - Nee, ik heb (delen van) de uitzending niet teruggezien In hoeverre bent u het eens/oneens met de volgende stellingen:
Q6.1c	Ik vond de hierboven genoemde activiteiten op de dag van nationale rouw, 23 juli 2014, passend *Antwoordcategorieën Q6.1c* - Zeer oneens - Oneens - Neutraal - Eens - Zeer eens
Q6.1d	Ik vond de hierboven genoemde activiteiten op de dag van nationale rouw, 23 juli 2014, indrukwekkend *Antwoordcategorieën Q6.1d* - Zeer oneens - Oneens - Neutraal - Eens - Zeer eens
Q6.2	Op 10 november 2014 vond in de RAI Amsterdam een nationale herdenking plaats van de slachtoffers van vlucht MH17.
Q6.2a	Van de nationale herdenking werd live op televisie en radio verslag gedaan. In hoeverre heeft u dit live verslag gevolgd? *Antwoordcategorieën Q6.2a* - Ik heb de uitzending helemaal gevolgd - Ik heb de uitzending gedeeltelijk gevolgd - Ik heb de uitzending niet gevolgd
Q6.2b	Heeft u (delen van) de uitzending over de nationale herdenking achteraf teruggezien, bijvoorbeeld via het nieuws of internet, of in een documentaire? *AntwoordcategorieënQ6.2b* - Ja, ik heb (delen van) de uitzending achteraf teruggezien - Nee, ik heb (delen van) de uitzending niet teruggezien

	In hoeverre bent u het eens/oneens met de volgende stellingen:
Q6.2c	Ik vond de nationale herdenking, op 10 november 2014, passend *Antwoordcategorieën Q6.2c* - Zeer oneens - Oneens - Neutraal - Eens - Zeer eens
Q6.2d	Ik vond de nationale herdenking, op 10 november 2014, indrukwekkend *Antwoordcategorieën Q6.2d* - Zeer oneens - Oneens - Neutraal - Eens - Zeer eens

Q7.0	Hoe heeft u zich na de eerste weken op de hoogte gehouden van nieuws over ontwikkelingen rond vlucht MH17? Meerdere antwoorden zijn mogelijk. *Antwoordcategorieën Q7.0* 1 Nieuwsberichten op radio of televisie. 2 Kranten en weekbladen. 3 Nieuwssites op internet (bijv. Nu.nl of online versies van dagbladen). 4 Sociale media (zoals Twitter, Facebook, etc). 5 Bronnen van de overheid (internet sites van de overheid, overheid.nl). 6 Persconferenties door de overheid, wekelijks gesprek Minister President op TV 7 Buren, familie, vrienden of andere personen. 8 Anders, namelijk: ..... 9 Ik heb mij niet op de hoogte gehouden. 10 Weet niet meer

Q7.1	Televisie en radio
Q7.1a	a. In *welke mate* heeft u de informatie over ontwikkelingen rond vlucht MH17 gevolgd via televisie en radio? *Antwoordcategorieën* (Helemaal niet - Nauwelijks - Enigszins - Tamelijk - Zeer Intensief)
Q7.1b	b. In welke mate beoordeelde u deze informatie als *betrouwbaar*? *Antwoordcategorieën* (Helemaal niet - Nauwelijks - Enigszins - Tamelijk - Heel erg)
Q7.1c	c. In welke mate beoordeelde u deze informatie als *compleet*? *Antwoordcategorieën* (Helemaal niet - Nauwelijks - Enigszins - Tamelijk - Heel erg)

Q7.2	Kranten en weekbladen
Q7.2a	a. In *welke mate* heeft u de informatie over ontwikkelingen rond vlucht MH17 gevolgd via kranten en weekbladen? *Antwoordcategorieën* (Helemaal niet - Nauwelijks - Enigszins - Tamelijk - Zeer intensief)
Q7.2b	b. In welke mate beoordeelde u deze informatie als *betrouwbaar*? *Antwoordcategorieën* (Helemaal niet - Nauwelijks - Enigszins - Tamelijk - Heel erg)
Q7.2c	c. In welke mate beoordeelde u deze informatie als *compleet*? *Antwoordcategorieën* (Helemaal niet - Nauwelijks - Enigszins - Tamelijk - Heel erg)

Q7.3	Nieuwssites op internet (NU.nl, internetsites dagbladen, Geenstijl, etc.)
Q7.3a	a. In *welke mate* heeft u de informatie over ontwikkelingen rond vlucht MH17 gevolgd via nieuwssites op internet? *Antwoordcategorieën* (Helemaal niet - Nauwelijks - Enigszins - Tamelijk - Zeer intensief)
Q7.3b	b. In welke mate beoordeelde u deze informatie als *betrouwbaar*? *Antwoordcategorieën* (Helemaal niet - Nauwelijks - Enigszins - Tamelijk - Heel erg)
Q7.3c	c. In welke mate beoordeelde u deze informatie als *compleet*? *Antwoordcategorieën* (Helemaal niet - Nauwelijks - Enigszins - Tamelijk - Heel erg)

Q7.4	Sociale media (Twitter, Facebook, etc)
Q7.4a	a. In *welke mate* heeft u de informatie over ontwikkelingen rond vlucht MH17 gevolgd via de sociale media? *Antwoordcategorieën* (Helemaal niet - Nauwelijks - Enigszins - Tamelijk - Zeer intensief)
Q7.4b	b. In welke mate beoordeelde u deze informatie als *betrouwbaar*? *Antwoordcategorieën* (Helemaal niet - Nauwelijks - Enigszins - Tamelijk - Heel erg)
Q7.4c	c. In welke mate beoordeelde u deze informatie als *compleet*? *Antwoordcategorieën* (Helemaal niet - Nauwelijks - Enigszins - Tamelijk - Heel erg)

Q7.5	Bronnen van de overheid (internet sites van overheid, overheid.nl, parlementaire stukken)
Q7.5a	a. In *welke mate* heeft u de informatie over ontwikkelingen rond vlucht MH17 gevolgd via bronnen van de overheid? *Antwoordcategorieën* (Helemaal niet - Nauwelijks - Enigszins - Tamelijk - Zeer intensief)
Q7.5b	b. In welke mate beoordeelde u deze informatie als *betrouwbaar*? *Antwoordcategorieën* (Helemaal niet - Nauwelijks - Enigszins - Tamelijk - Heel erg)
Q7.5c	c. In welke mate beoordeelde u deze informatie als *compleet*? *Antwoordcategorieën* (Helemaal niet - Nauwelijks - Enigszins - Tamelijk - Heel erg)

Q7.6	Persconferenties door de overheid en het wekelijks gesprek met de Minister President op TV
Q7.6a	In *welke mate* heeft u de informatie over ontwikkelingen rond vlucht MH17 gevolgd via Persconferenties door de overheid en het wekelijks gesprek met de Minister President op TV? *Antwoordcategorieën* (Helemaal niet - Nauwelijks - Enigszins - Tamelijk - Zeer intensief)
Q7.6b	a. In welke mate beoordeelde u deze informatie als *betrouwbaar*? *Antwoordcategorieën* (Helemaal niet - Nauwelijks - Enigszins - Tamelijk - Heel erg)
Q7.6c	b. In welke mate beoordeelde u deze informatie als *compleet*? *Antwoordcategorieën* (Helemaal niet - Nauwelijks - Enigszins - Tamelijk - Heel erg)
Q7.7	Buren, familie, vrienden of andere personen
Q7.7a	a. In *welke mate* heeft u informatie over ontwikkelingen rond vlucht MH17 gevolgd in gesprekken met buren, familie, vrienden of andere personen *Antwoordcategorieën* (Helemaal niet - Nauwelijks - Enigszins - Tamelijk - Zeer intensief)
Q7.7b	b. In welke mate beoordeelde u deze informatie als *betrouwbaar*? *Antwoordcategorieën* (Helemaal niet - Nauwelijks - Enigszins - Tamelijk - Heel erg)
Q7.7c	c. In welke mate beoordeelde u deze informatie als *compleet*? *Antwoordcategorieën* (Helemaal niet - Nauwelijks - Enigszins - Tamelijk - Heel erg)

Q8	Heeft u ook nieuws en informatie over vlucht MH17 met anderen **gedeeld**? (Meerdere antwoorden mogelijk). *Antwoordcategorieën Q8* 1 Nee, ik heb geen nieuws of informatie gedeeld 2 Ja, in persoonlijk contact met buren, familie, vrienden of andere personen 3 Ja, ik heb iets geplaatst op de sociale media (zoals Twitter, Facebook, etc). 4 Ja, via (condoleance) websites 5 Ja, anders, namelijk via: ..... 9 Weet niet meer.

Q9	Hoe vaak denkt u aan het neerstorten van vlucht MH17? *Antwoordcategorieën Q9* 1 Enkele keren per dag 2 Iedere dag wel eens 3 Enkele dagen per week 4 Wekelijks 5 Maandelijks 6 Bijna nooit

Q10	Hoe voelt u zich <u>nu</u> over het neerstorten van vlucht MH17?
Q10.1	1 Ik ben ongerust
Q10.2	2 Ik ben bang
Q10.3	3 Ik ben bezorgd
Q10.4	4 Ik ben boos

Q10.5 **Q10.6**	5 Ik ben verdrietig 6 Ik ben achterdochtig *Antwoordcategorieën voor Q10.1 – Q10.6* 1 Helemaal niet 2 Nauwelijks 3 Enigszins 4 Tamelijk 5 Heel erg

Q11 **Q11.1** **Q11.2** **Q11.3**	In hoeverre bent u het oneens/eens met de volgende stellingen: 1. Na de eerste weken heeft de overheid de Nederlandse bevolking adequaat geïnformeerd over de stand van zaken over de aanpak van de ramp 2. Na de eerste weken heeft de overheid de Nederlandse bevolking waar mogelijk voldoende openheid van zaken gegeven 3. Ik ben tevreden over de informatievoorziening van de Nederlandse overheid over het neerstorten van vlucht MH17 in de afgelopen periode *Antwoordcategorieën voor Q11.1 – Q11.3* - Zeer oneens - Oneens - Neutraal - Eens - Zeer eens

Q14	Heeft u opmerkingen over de informatievoorziening van de overheid rond vlucht MH17 die u met ons wilt delen? *Let op:* Open vraag; graag voldoende ruimte voor respondenten om antwoorden te kunnen opschrijven.

BIJLAGE O
KORTE CURRICULA VITAE VAN DE ONDERZOEKERS

Behorend bij hoofdstuk 1

Prof. Dr. R. (René) Torenvlied

René Torenvlied is projectleider van het evaluatieonderzoek en daarnaast onderzoeker in het evaluatieonderzoek. Hij heeft een achtergrond in bestuurskunde, sociologie en politicologie. Torenvlied is als hoogleraar Publiek Management verbonden aan de vakgroep Bestuurskunde van de Universiteit Twente. Torenvlied bekleedt hiernaast wetenschappelijke functies (zoals co-editor van de *Journal of Public Administration Theory and Reserch*, editor van de *American Review of Public Administration*) en maatschappelijke functies (bijvoorbeeld lid Politiekring van Ministerie VenJ / Thorbecke kring van Ministerie van BZ, voorzitter/lid WODC-begeleidingscommissies).

De expertise van Torenvlied is gelegen in onderzoek naar besluitvorming en beleidsuitvoering: meer in het bijzonder de invulling van discretionaire ruimte onder politiek turbulente omstandigheden. Daarbij maakt hij gebruik van documentenanalyse en expertonderzoek. Daarnaast doet Torenvlied veel onderzoek naar de prestaties van samenwerkingsnetwerken en netwerkorganisaties in de (semi-)publieke sector. Eén van de toepassingsgebieden van zijn onderzoek betreft risico's, veiligheid en veiligheidsbeleid. Zijn onderzoek naar het gebruik van discretionaire ruimte bij politiek-administratieve besluitvorming en beleidsuitvoering onder druk van politieke turbulentie werd bekroond met prijzen van de Vereniging van Bestuurskunde, Nederlandse Kring voor Wetenschap der Politiek en de Academy of Management. Torenvlied heeft ruime ervaring met het leiden van grootschalige onderzoeksprojecten—waaronder wetenschappelijke projecten gefinancierd door NWO en (beleids-)evaluaties voor ministeries. Recent was hij als projectleider betrokken bij het WODC-onderzoek naar de rol van externe experts in crisisbesluitvorming en –communicatie (in 2013).

Enkele relevante publicaties

Broekema, W., Van Eijk, C.J.A., Torenvlied, R. (2015). Externe experts in de crisisrespons. Centrale processen in de samenwerking met de reguliere crisisbeheersingsorganisatie in Nederland. In: Devroe, E., Duchatelet, A., Ponsaers, P., Easton, M., Gunther Moor, L., Wondergem, L. (Eds.), *Zicht op First responders. Handboek bij het beheer van evenementen en noodsituaties in Nederland en België*. Apeldoorn: Maklu, pp. 297-314.

Eijk, C.J.A., Broekema, W.G., Torenvlied, R., Hendriks, O. (2014). Crisisbeheersing: lessen voor de inzet van externe experts. *Secondant*, 18 (2).

Eijk, C.J.A., Broekema, W.G., Torenvlied, R. (2014). De rol van externe experts in crisisbesluitvorming en –communicatie. Een analyse over 60 crises. *Magazine Nationale Veiligheid*, 12 (2): 54-55.

Eijk, C.J.A., Broekema, W.G. & Torenvlied, R. (2013). *"Geen uniformen maar specialisten". Betrokkenheid van externe experts in crisissituaties*. Den Haag: Universiteit Leiden i.o.v. WODC.

Oosterwaal, A. & Torenvlied, R. (2012). Policy divergence in implementation: How conflict among decisive legislators reinforces the effect of agency preferences. *Journal of Public Administration Research and Theory* 22(2), 195-217.

Akkerman, A. & Torenvlied, R. (2011). Managing the Agency Environment: Effects of Network Ambition on Agency Performance. *Public Management Review* 13(1), 159-174.

Torenvlied, R. 2014. Agency preferences and political conflict: Policy implementation in the Netherlands. Chapter 5.2 in: Michael Hill (Ed.), *Studying public policy: An International approach* (pp. 198-207). Chicago, IL: University of Chicago Press. (ISBN 978-1-44731-107-2).

Torenvlied, R. (2012). *De mantra van coördinatie: Of het optimisme over netwerken in de publieke sector.* Oratie Universiteit Leiden.

Torenvlied, R. (2000). *Political decisions and agency performances.* Dordrecht/Boston/ London: Kluwer Academic Publishers (ISBN 0-7923-6092-3), 284 pp.

Prof. dr. E. (Ellen) Giebels

De psychologische inbreng in het project komt van Ellen Giebels, hoogleraar Psychologie van Conflict en Veiligheid en voorzitter van de vakgroep Psychologie van Conflict, Risico en Veiligheid van de Universiteit Twente. Zij heeft meer dan 20 jaar onderzoekservaring op het gebied van conflictbeheersing en crisiscommunicatie. Eén van haar expertisegebieden betreft het perspectief van directe en indirecte slachtoffers van geweldsincidenten, met name in relatie tot het overheidsoptreden rondom het incident. Giebels deed onder andere onderzoek bij slachtoffers van gijzeling en ontvoering en hun familieleden, bij burgers die in een getuigenbeschermingsprogramma werden opgenomen, en rondom militaire "critical incidents". Dit (opdracht-)onderzoek werd uitgevoerd in nauwe samenwerking met praktijkpartners zoals politie, justitie en defensie en gebaseerd op een mix van onderzoeksmethodologie waaronder (diepte-)interviews, surveys en documentenonderzoek.

Giebels vervult daarnaast tal van wetenschappelijke en maatschappelijke functies. Zo was ze in 2013 gastredacteur van een special issue over terrorisme en politiek geweld voor *Negotiation and Conflict Management Research* en is ze sinds 2012 associate editor van *Legal and Criminological Psychology.* Daarnaast is Giebels sinds 2003 gastdocent bij de politieacademie en veelvuldig adviseur in afgeschermde (overheids-)operaties in binnen- en buitenland. Recentelijk was ze lid van het onderzoeksteam van het WODC-project Cybercrime en jeugd, voorzitter van de WODC-begeleidingscommissie "Veiligheidsrisico's in de schietsport", lid van de begeleidingscommissie Politie en Wetenschap "Tussen hulp en hype" over (opsporings-)berichtgeving in vermissings- en ontvoeringszaken, en lid van de evaluatiecommissie van het lectoraat "Openbare orde en gevaarsbeheersing" van de Politieacademie. In 2012 ontving Giebels de Jeffrey Z. Rubin Theory-to-practice award van het Harvard University program on Negotiation en de IACM, die wordt toegekend aan een wetenschapper met een sterk wetenschappelijk profiel die in staat is om de brug te slaan naar de praktijk van complexe maatschappelijke problemen.

Enkele relevante publicaties

Giebels, E., Noelanders, S. & Vervaeke, G. (2005). The hostage experience: implications for negotiation strategies. *Clinical Psychology & Psychotherapy: An international review, 12,* 241-253.

Giebels, E. & Noelanders, S. (2004). Onderhandelen in levensbedreigende situaties: de praktijk doorgelicht. Onderzoek in opdracht van het ministerie van BZK en de Belgische Federale Politie. *Dit rapport is tevens beschikbaar in het Engels en Duits.*

Beune, K. & Giebels, E. (2013). Het management van beschermde getuigen: Een gedragsperspectief. Universiteit Twente. Onderzoek in opdracht van Het ministerie van Veiligheid en Justitie en het Korps landelijke politiediensten. *Dit rapport is tevens beschikbaar in het Engels.*

De Graaff, M.C., Schut, M., Verweij, D.E.M., Vermetten, E. & Giebels E. (in press). Emotional

Reactions and Moral Judgment: The Effects of Morally Challenging Interactions in Military operations. *Ethics and Behavior.*

Giebels, E. & Taylor, P.J. (2012). Expanding the horizons of terrorism and political violence research. *Negotiation and Conflict Management Research*, *5*, 235-238.

*T*aylor, P.J., Jacques, K., Giebels, E., Levine, M., Best, R. & Winter, J. (2008). Analyzing forensic processes: Taking time into account. *Issues in Forensic Psychology, 8,* 43-55.

Giebels, E., Ufkes, E.G., & Van Erp, K.J.M.P. (2014). Understanding high-stakes conflicts. In N. Ashkanasy, O.B., Ayoko & K.A. Jehn (Eds.), The Handbook of Research in Conflict Management, pp 66-78. London: Edward Edgar Publishing.

Prof. Dr. R. A. (Ramses) Wessel

Ramses A. Wessel neemt aan het evaluatieonderzoek deel vanuit zijn achtergrond in internationale (juridische) vraagstukken en internationale organisaties. Prof. Wessel is als hoogleraar Internationaal en Europees Institutioneel Recht verbonden aan de vakgroep Bestuurskunde en het Centre for European Studies van de Universiteit Twente. Hij is een internationaal erkend deskundige op het terrein van de verhoudingen tussen verschillende rechtsordes en heeft veelvuldig gepubliceerd over internationaal bestuur (global governance). Eén van zijn expertises betreft de internationale vrede en veiligheid, op welke terrein hij onderzoek heeft gedaan naar o.a. de rol van de VN-Veiligheidsraad, internationale crisisbeheersingsoperaties en het buitenlands en veiligheidsbeleid van de Europese Unie. Een andere deskundigheid betreft het recht der internationale organisaties (waar aandacht wordt besteed aan o.a. de VN, de EU en de OVSE). Hij is een veelvuldig als projectleider of deelnemer betrokken bij internationale onderzoeksprojecten.

Ramses Wessel is lid van de Adviescommissie inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV) en is in die hoedanigheid betrokken bij vele adviezen rondom vraagstukken van internationaal recht in de context van buitenlands beleid. Hij is (hoofd-)redacteur van een aantal nationale en internationale vaktijdschriften, waaronder het International Organizations Law Review en het Netherlands Yearbook of International Law.

Enkele relevante publicaties

R.A. Wessel, 'The Legal Dimension of European Foreign Policy', in Å.K. Aarstad, E. Drieskens, K.E. Jørgensen, K. Laatikainen and B. Tonra (Eds.), *Handbook of European Foreign Policy*, London: Sage, 2015 (forthcoming).

C.M. Brölmann, A.G. Oude Elferink, T. D. Gill, L.J. van den Herik, N.M.C.P. Jägers, P.J. Kuyper, J.G. Lammers, W.G. Werner and R.A. Wessel, 'Humanitarian Assistance', *CAVV Advisory Report* No. 25, 2014.

S. Blockmans and R.A. Wessel, 'The European Union and Peaceful Settlement of Disputes in its Neighbourhood: The Emergence of a New Regional Security Actor?', in A. Antoniadis, R. Schütze, E. Spaventa (Eds.), *The European Union and Global Emergencies: A Law and Policy Analysis*, Oxford: Hart Publishing, 2011, pp. 73-103.

J.A. Verbeek and R.A. Wessel, 'Internationaal Recht komt van Venus, Internationale Betrekkingen van Mars', in J.A. Verbeek and R.A. Wessel (Eds.), *Internationaal recht en internationale politiek*, special issue Vrede en veiligheid: tijdschrift voor internationale vraagstukken, 2009, no. 2, pp. 139-163.

L.F.M. Besselink and R.A. Wessel, *De invloed van ontwikkelingen in de internationale rechtsorde op de doorwerking naar Nederlands constitutioneel recht: een 'neo-monistische' benadering*, Deventer: Kluwer, 2009.

R.A. Wessel, 'The Netherlands and NATO', in: J. Rainne, *Legal Implications of NATO Membership: Focus on Finland and Five Allied States*, Helsinki: Erik Castrén Institute Research Reports, 2008, pp. 137-161.

B.T. van Ginkel and R.A. Wessel, Bestuurlijke vernieuwing van de VN-Veiligheidsraad. Wereldwetgever of achterhaald instituut? In: B. Bomert, Th. van den Hoogen and R.A. Wessel (Eds.), Jaarboek Vrede en Veiligheid 2004, Nijmegen: Center for International Conflict Analysis and Management, 2004, pp. 1-31.

R.A. Wessel, *The European Union's Foreign and Security Policy: A Legal Institutional Perspective*, The Hague: Kluwer Law International, 1999.

Dr. J. (Jan) M. Gutteling

Jan Gutteling is universitair hoofddocent aan de Universiteit Twente en tevens verbonden aan de European University Cyprus (Nicosia). Zijn onderzoek richt zich primair op het verklaren en voorspellen van risicoperceptie en risicobeleving, en de toepassing van die kennis op het vlak van de crisis- en risicocommunicatie. Hij verricht bij voorkeur kwantitatief en empirisch onderzoek, gericht op het ontwikkelen van sociaal-psychologische modellen voor risicobeleving, en het onderzoeksmatig vaststellen hoe en waarom communicatie en informatie invloed hebben op risicobeleving en risico-gerelateerd gedrag. Recente studies hadden betrekking op milieurisico's en fysieke veiligheid (o.m. crisiscommunicatie van de overheid, en effecten van NL-Alert). Jan Gutteling is in de afgelopen jaren veelvuldig actief geweest in WODC-projecten.

Enkele relevante publicaties

Gutteling, J.M., J. Kerstholt, T. Terpstra, N. van As (2014). Bereik en effecten van NL-Alert. Enschede: Universiteit Twente. Onderzoek in opdracht van WODCcentrum.

Gutteling, J.M. (2014). Risk Communication. The International Encyclopedia of Political Communication, Mazzoleni, Barnhurst, Ikeda, Maia, Wessler (Eds). Wiley-Blackwell.

Nijkrake, J., J. Gosselt, J.M. Gutteling (2014, accepted). Competing frames and tone in corporate communication versus media coverage during a crisis. Public relations review. 10.1016/j.pubrev.2014.10.010.

Wiedemann, P.M., R. Shukla, H. Schuetz, T. Kikkawa, R. Kemp, J. M. Gutteling, A. Diaz, B. de Villiers, F.N. da Silva Medeiros, R. Croft, M. Clauberg, F. Boerner, J. Barnett, J. Alvarez (2013). When Precaution creates misunderstandings: The Unintended Effects of Precautionary information on Perceived Risks. Risk Analysis, 33 (10),1788-1801. DOI: DOI: 10.1111/risa.12034.

Verroen,S., J.M.Gutteling, P. W. de Vries (2013) Enhancing self-protective behavior: Efficacy beliefs and peer feedback in risk communication. Risk Analysis, 33 (7), 1252- 1264. DOI 10.1111/j.1539-6924.2012.01924.x.

De Vries, P.W., M. Galetzka, J. M. Gutteling (2013). Inzet communicatie bij crowd management en crowd control. Enschede: Universiteit Twente, onderzoek in opdracht van WODC.

Kievik, M., E.F.J. ter Huurne & J.M. Gutteling (2012), The action suited to the word? Use of the framework of risk information seeking to understand risk-related behaviors. Journal of Risk Research, 15 (2), 131-147. DOI:10.1080/13669877.2011.601318.

Bouwmeester, J., K. Franx, M. Holzmann, J.M. Gutteling, & P.W. de Vries (2012). Informatiemiddelen en zoekgedrag bij dreigingen en crises. Eindrapport. Hoorn, I&O Research. Onderzoek i.o.v. WODC.

Kievik, M., Jan M. Gutteling (2011), Yes, we can: motivate Dutch citizens to engage in self-protective behavior with regard to flood risks. Natural hazards, 59 (3), 1475-1490. DOI 10.1007/s11069-011-9845-1.

Kuttschreuter, M., Gutteling, J.M., M. de Hond (2011) Framing and tone-of voice of disaster media coverage: The aftermath of the Enschede fireworks disaster in the Netherlands, Health, Risk & Society, 13 (3), 201 — 220. DOI: 10.1080/13698575.2011.558620.

Drs. M. (Matthijs) Moorkamp

Matthijs Moorkamp neemt als onderzoeker met zowel organisatiepsychologische als organisatiekundige expertise deel aan het multidisciplinaire onderzoeksteam. Moorkamp heeft de afgelopen vier jaar als promovendus bij de afdeling Safety en Security van de Technische Universiteit Delft promotieonderzoek gedaan naar het functioneren van de Task Force Uruzgan en hij rondt hierover binnenkort zijn proefschrift af. In zijn promotieonderzoek heeft Moorkamp uitgebreid aandacht besteed aan het evalueren van formele procedures en structuren aan de hand van het feitelijke opereren van medewerkers binnen de Task Force. Hierbij heeft hij door middel van kwalitatief onderzoek een reconstructie van dit feitelijke opereren gemaakt en dit in verschillende stappen gekoppeld aan bestaande regels en structuren, zowel binnen de Task Force Uruzgan als binnen de overkoepelende krijgsmachtonderdelen. Daarnaast heeft hij, in opdracht van het ministerie van Defensie, evaluatieonderzoek verricht naar negen ongevalsrapportages over ongevallen met onbemande vliegtuigen (UAV's) binnen de Koninklijke Landmacht. In beide onderzoeken heeft Moorkamp uitgebreid aandacht besteed aan het verbeteren van het "lerend vermogen" van de Nederlandse Defensieorganisatie en heeft hij expertise opgebouwd in het opzetten en uitvoeren van evaluatieonderzoek binnen organisaties die opereren onder crisisomstandigheden. Sinds kort werkt Moorkamp als docent/ onderzoeker security management aan de Saxion Hogeschool te Apeldoorn.

Enkele relevante publicaties

Moorkamp, M. & Kramer, E.H. (2014). *Een grounded theory over expeditionair organiseren en veiligheid binnen Task Force Uruzgan*. Breda, Nederlandse Defensie Academie.

Moorkamp, M., Kramer, E.H., Gulijk, C. van., & Ale, B.J.M. (2014). Safety management theory and the expeditionary organization: a critical theoretical reflection. *Safety Science*, 69, 71-81.

Moorkamp, M., Kramer, E. H., Gulijk van, C., & Ale, B. J. M. (2014). Safety Management within Task Force Uruzgan: a report on working with Unmanned Aerial Vehicles. In R. D. J. M. Steenbergen, P. H. A. J. M. Van Gelder, S. Miraglia & A. C. W. M. Vrouwenvelder (Eds.), *Safety, Reliability and Risk Analysis: Beyond the Horizon*. Boca Raton, FL: CRC Press.

Moorkamp, M. & Kramer, E.H. (2011). *Ongevalsonderzoek als een organisatie-leerinstrument? Een systematische review van recente ongevalrapportages over incidenten met Unmanned Aerial Vehicles van het type Sagem-Sperwer*. Internal report Ministry of Defense. Breda: Nederlandse Defensie Academie.

Drs. W. (Wout) Broekema

Als onderzoeker met bestuurskundige expertise neemt Wout Broekema deel aan het multidisciplinaire onderzoeksteam. Broekema is als onderzoeker verbonden aan het Instituut Bestuurskunde van de Universiteit Leiden. Zijn onderzoek richt zich primair op het organisationeel

leren van publieke organisaties in relatie tot crises. Meer specifiek kijkt hij naar de factoren die het proces van leren van crises beïnvloeden. Broekema heeft onderzoek gedaan naar beleidsveranderingen van de EU in reactie op olierampen, gepubliceerd in *Public Administration*. Broekema was uitvoerend onderzoeker in het recente WODC-onderzoek naar de rol van externe experts in crisisbesluitvorming en –communicatie (2013). In dit onderzoek is een meta-analyse uitgevoerd van 114 evaluatierapporten van crises in Nederland over de periode 2000-2013, aangaande de samenwerking tussen de reguliere crisisbeheersingsorganisatie en externe experts. Op dit moment doet hij onderzoek naar organisationeel leren bij de NVWA in relatie tot veterinaire crises, 'public service motivation' en de keuzes van burgemeesters na crises, en de rol van netwerkgedrag bij de beheersing van incidenten op basisscholen in Nederland. Broekema is in het bezit van een Cum Laude mastertitel Bestuurskunde van de Universiteit Leiden, met een specialisatie in crisis- en veiligheidsmanagement.

Enkele relevante publicaties

Broekema, W. (2015). Crisis-induced learning and issue politicization in the EU: the Braer, Sea Empress, Erika, and Prestige oil spill disasters, *Public Administration* (te verschijnen).

Broekema, W., Van Eijk, C.J.A., Torenvlied, R. (2015). Externe experts in de crisisrespons. Centrale processen in de samenwerking met de reguliere crisisbeheersingsorganisatie in Nederland. In: Devroe, E., Duchatelet, A., Ponsaers, P., Easton, M., Gunther Moor, L., Wondergem, L. (Eds.), *Zicht op First responders. Handboek bij het beheer van evenementen en noodsituaties in Nederland en België*. Apeldoorn: Maklu, pp. 297-314.

Eijk, C.J.A., Broekema, W.G., Torenvlied, R., Hendriks, O. (2014). Crisisbeheersing: lessen voor de inzet van externe experts. *Secondant*, 18 (2).

Eijk, C.J.A., Broekema, W.G., Torenvlied, R. (2014). De rol van externe experts in crisisbesluitvorming en –communicatie. Een analyse over 60 crises. *Magazine Nationale Veiligheid*, 12 (2): 54-55.

Eijk, C.J.A., Broekema, W.G., Torenvlied, R. (2013). *"Geen uniformen maar specialisten". Betrokkenheid van externe experts in crisissituaties*. Den Haag: Universiteit Leiden i.o.v. WODC.

Universiteit Twente
Drienerlolaan 5
7522 NB Enschede

Postbus 217
7500 AE Enschede

T +31 (0)53 489 9111
F +31 (0)53 489 2000
info@utwente.nl

www.utwente.nl