



Evaluatie nationale crisisbeheersingsorganisatie vlucht MH17

UNIVERSITEIT TWENTE.

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 onbeschrijflijke 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.

Tijlijn

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.

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 crisisbeheersorganisatie?

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.

Familiechercheurs

Nabestaanden zijn unaniem zeer tevreden over de inzet van familiechercheurs. De familiechercheurs waren een belangrijke schakel in de nazorg en informatievoorziening van de nationale crisisbeheersingsorganisatie naar nabestaanden. Familiechercheurs 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 afhandelsprocedure.

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 vervolgmisaties 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/vliegcrash-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.

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.

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.

Colofon

Deze brochure is gebaseerd op het onderzoek Evaluatie Nationale Crisisbeheersingsorganisatie Vlucht MH17, uitgevoerd door de Universiteit Twente.

Onderzoekers:

Prof. dr. R. Torenvlied (projectleiding)	Universiteit Twente
Prof. dr. E. Giebels	Universiteit Twente
Prof. dr. R. Wessel	Universiteit Twente
Dr. J. Gutteling	Universiteit Twente
Drs. M. Moorkamp	Saxion Hogeschool
Drs. W. Broekema	Universiteit Leiden

Projectleider WODC: Theo van Mullekom (WODC)

Concept en tekst: Sarah Leers (Maters & Hermsen)

Vormgeving: Martin Raven (Maters & Hermsen)

Drukwerk: Drukkerij Aktief

Foto's: pagina 1 Pierre Crom/ANP, pagina 16 Flip Franssen/Demotix/Hollandse Hoogte

Dit is een uitgave in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), 9 december 2015.

UNIVERSITEIT TWENTE.

