



Wetenschappelijk Onderzoek- en
Documentatiecentrum
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Voorzitter en leden Interdepartementale
Commissie Vliegcramp Oekraïne (IC VO)

Afdeling Extern Wetenschappelijke Betrekkingen
(EWB)

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.wodc.nl

art. 10, tweede
lid, onder e

Contactpersoon



oplegnota

Evaluatie nationale crisisbeheersingsorganisatie vlucht MH17: onderzoekskader

Datum

4 december 2014

Projectnaam

Evaluatie nationale crisisbeheersingsorganisatie vlucht MH17 (WODC-projectnummer 2563)

Ons kenmerk

-

Bijlagen

1

Gevraagde beslissing/doel

Kennisnemen van de bijgevoegde opzet van het onderzoek "Evaluatie nationale crisisbeheersingsorganisatie vlucht MH17", dat zal worden uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie.

Samenvatting

Aan de Tweede Kamer is toegezegd dat het WODC een evaluatie zal doen van het functioneren van de nationale crisisbeheersingsorganisatie na het neerstorten van vlucht MH17. Met deze inzichten dienen, waar nodig en waar mogelijk, lessen te worden getrokken voor het functioneren van de nationale crisisbeheersingsorganisatie bij toekomstige crises. Bijgaand treft u het onderzoekskader aan voor deze evaluatie, welke zal worden besproken tijdens de vergadering van het IC VO van dinsdag 9 december 2014.



bijlage

Evaluatie nationale crisisbeheersings-
organisatie vlucht MH17: onderzoekskader

Afdeling Extern Weten-
schappelijke Betrekkingen
(EWB)

art. 10, tweede
lid, onder e

Contactpersoon

Datum
4 december 2014

Projectnaam
Evaluatie nationale crisis-
beheersingsorganisatie vlucht
MH17 (WODC-projectnummer
2563)

Bijlage nummer 1

1. Doelstelling van het onderzoek

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. Met deze inzichten dienen, waar nodig en waar mogelijk, lessen te worden getrokken voor het functioneren van de nationale crisisbeheersingsorganisatie bij toekomstige crises.

2. Beleidscontext

Na het neerstorten van vlucht MH17 op 17 juli 2014 is de nationale crisisbeheersingsorganisatie (ook wel: Rijkscrisisstructuur) in werking getreden. Zoals ook is vastgelegd in het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming dient het optreden van de overheid bij crises geëvalueerd te worden. Dat is van belang om te kunnen beoordelen in hoeverre de nationale crisisbeheersingsorganisatie in die betreffende situatie heeft voldaan en om te bezien of aanpassingen nodig of wenselijk zijn teneinde de aanpak van een toekomstige crisis te verbeteren.

Deze evaluatie dient inzicht te geven in het functioneren van de nationale crisisbeheersingsorganisatie en in hoeverre dat heeft bijgedragen aan het beheersen van de crisis. Het gaat dan om de rol die de vaste actoren hebben gespeeld (AT, ICCb, MCCb, NCC, de betrokken ministeries en hun DCC's, NKC) en in hoeverre dat overeenstemt met de rol zoals beschreven in het Instellingsbesluit MCCb en het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming. Dat omvat zowel de overleggen/vergaderingen van de actoren, alsook de voorbereidingen daarop en de follow-up. Een bijzonder aspect daarbij is de vraag in hoeverre er ruimte is genomen voor flexibiliteit in de nationale crisisbeheersingsorganisatie. Die is geprotocolleerd. Dat zorgt voor duidelijkheid, wat van belang is bij een crisis. Tegelijkertijd biedt het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming ruimte om af te wijken van de Rijkscrisisstructuur als dat nodig of wenselijk is voor een adequate beheersing van de crisis. Het is de vraag in hoeverre dat bij de aanpak van de ramp met vlucht MH17 is gebeurd en hoe dat heeft uitgepakt.

Deze evaluatie dient in de tweede plaats ook inzicht te geven in de samenwerking/koppelvlakken van de bovenstaande vaste actoren met crisispartners die als zodanig niet op structurele basis behoren tot de Rijkscrisisstructuur, maar die wel betrokken zijn (geweest) bij de aanpak van de ramp met vlucht MH17. Het gaat dan bijvoorbeeld om de Nationale Politie, Nederlands Forensisch Instituut, ge-

meenten/veiligheidsregio's, inlichtingendiensten, Openbaar Ministerie, Slachtofferhulp Nederland, Impact en actoren uit de private sector (zoals Schiphol, Malaysian Airlines, begrafenisondernemingen). Alle partijen die bijdragen aan de beheersing van een crisis behoren op dat moment tot de Rijkscrisisstructuur. Formeel hebben zij echter geen stem in de besluitvorming. Het gaat in deze evaluatie niet om het handelen van deze crisispartners als zodanig, maar om de vraag hoe de samenwerking is verlopen tussen hen en de vaste actoren van de Rijkscrisisstructuur.

Afdeling Extern
Wetenschappelijke
Betrekkingen (EWB)

Datum
4 december 2014

De derde component van deze evaluatie betreft de vraag hoe de communicatie en informatievoorziening is verlopen van de Rijksoverheid richting nabestaanden, samenleving, Tweede Kamer en media. Dat dient niet alleen onderzocht te worden vanuit het perspectief van de Rijksoverheid. Het is net zozeer de vraag hoe die andere partijen de communicatie en informatievoorziening van de Rijksoverheid hebben ervaren.

Rampen hebben een grote maatschappelijke impact en verdwijnen vaak niet meer uit het collectieve geheugen. Recente voorbeelden zijn de vuurwerkramp in Enschede (2000), de Nieuwjaarsbrand in Volendam (2001), de aanslag op Koninginnedag in Apeldoorn (2009) of de schietpartij in De Ridderhof in Alphen aan den Rijn (2011). De ramp met vlucht MH17 is echter van nog weer een andere orde. De besluitvorming en het handelen van de actoren van de nationale crisisbeheersingsorganisatie zijn mede gevormd door de internationale politieke dynamiek van het Oekraïneconflict, wat zich uitstrekte van bijvoorbeeld theorieën over de oorzaak van het neerstorten van vlucht MH17, tot nauwe samenwerking met andere landen bij het beheersen van de crisis, tot vergaderingen van de VN Veiligheidsraad, et cetera. Het ligt voor de hand om te veronderstellen dat de crisisbeheersing in deze situatie daardoor een fundamenteel ander karakter heeft (gehad) dan bij regionale/nationale rampen die Nederland in het verleden overkomen zijn. Het is de vraag in hoeverre dat feitelijk het geval is (geweest).

Deze evaluatie heeft raakvlakken met de lopende onderzoeken van de Onderzoeksraad voor Veiligheid en het Openbaar Ministerie. De onderzoeken zijn echter ook duidelijk verschillend. De Onderzoeksraad onderzoekt de oorzaak van de crash en het Openbaar Ministerie doet het strafrechtelijke onderzoek, waar deze evaluatie zich richt op het functioneren van de nationale crisisbeheersingsorganisatie.

3. Onderzoeksvragen

De volgende onderzoeksvragen staan centraal in dit onderzoek:

1. In hoeverre heeft de nationale crisisbeheersingsorganisatie na het neerstorten van vlucht MH17 gefunctioneerd zoals beschreven in het Instellingsbesluit MCCb 2013 en het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming 2013 en in hoeverre heeft dat bijgedragen aan het beheersen van de crisis?
2. In hoeverre is er bij de aanpak van de ramp met vlucht MH17 ruimte genomen voor flexibiliteit in de nationale crisisbeheersingsorganisatie en hoe heeft dat uitgedrukt?
3. Hoe is de samenwerking verlopen van de vaste actoren van de nationale crisisbeheersingsorganisatie met crisispartners?
4. Hoe is de communicatie en nazorg verlopen van de Rijksoverheid richting de nabestaanden?
5. Hoe is de informatievoorziening verlopen van de Rijksoverheid richting de samenleving?

6. Hoe is de informatievoorziening verlopen van de Rijksoverheid richting de Tweede Kamer en de media?
7. In hoeverre is de crisisbeheersing na het neerstorten van vlucht MH17 anders geweest door de internationale politieke dynamiek dan na regionale/nationale rampen die Nederland in het verleden overkomen zijn?

Afdeling Extern
Wetenschappelijke
Betrokken (EWB)

Datum
4 december 2014

4. Methoden/technieken en looptijd onderzoek

De databronnen voor de evaluatie zijn interviews met MCCb-leden, ICCb-leden en overige direct betrokken actoren, naast schriftelijke bronnen (brieven aan de Tweede Kamer, verslagen MCCb/ICCb, de interne evaluaties die alle betrokken ministeries doen, eventuele interne evaluaties van andere actoren indien zij die beschikbaar willen stellen, persberichten, communicatie richting de nabestaanden). Om inzicht te krijgen in hoe nabestaanden, de samenleving, Tweede Kamer en media het functioneren van de Rijksoverheid hebben ervaren, kan gebruik worden gemaakt van focusgroepen en/of enquêtes. De ingang voor de nabestaanden zijn de familierechercheurs, die voor hen het eerste aanspreekpunt vormen.

De interne evaluaties van de ministeries (VenJ, AZ, BZ, Defensie, IenM, VWS) zullen eind 2014, begin 2015 gereed zijn. Ze zijn niet hetzelfde qua inhoud en opzet en de bevindingen zijn dus niet een-op-een vertaalbaar naar dit evaluatieonderzoek. In deze evaluatie hoeft echter geen uitgebreid onderzoek te worden gedaan naar het zuiver interne functioneren van de betrokken ministeries; het gaat om het functioneren van de ministeries als actor in de nationale crisisbeheersingsorganisatie. Via secundaire analyse, eventueel aangevuld met enkele gerichte interviews, kunnen de interne evaluaties worden gebruikt als input voor deze evaluatie van de nationale crisisbeheersingsorganisatie.

De tijdshorizon voor deze evaluatie ligt op de periode van 17 juli 2014 tot en met 5 september 2014; het moment waarop de nationale crisisorganisatie is overgegaan naar een projectorganisatie met een Ministeriële Commissie (MC MH17) en een Interdepartementale Commissie (IC MH17). Die tijdshorizon geldt vooral voor het functioneren van de nationale crisisbeheersingsorganisatie. Voor het onderdeel van de communicatie richting de nabestaanden kan een ruimere tijdshorizon tot eind 2014 worden gehanteerd. Hun perceptie van het functioneren van de nationale crisisbeheersingsorganisatie stopt niet met de afschaling daarvan. Dat stopt evenmin op 1 januari 2015, maar tegelijkertijd is dat wel een natuurlijk markeerpunt voor dit onderzoek.

Het onderzoek wordt door het WODC extern aanbesteed en start eind januari 2015. Het eindrapport dient uiterlijk 15 juni 2015 opgeleverd te worden aan het WODC.

5. Begeleidingscommissie en klankbordgroep

Ten behoeve van het onderzoek wordt een begeleidingscommissie ingesteld door het WODC, onder voorzitterschap van een externe deskundige (hoogleraar/uhd). De begeleidingscommissie ziet toe op een methodologisch correcte uitvoering van het onderzoek. Het WODC zal eveneens een klankbordgroep inrichten, welke als doel heeft om de onderzoekers te voeden op inhoud. Hiervoor zullen vertegenwoordigers worden gevraagd van de buiten VenJ betrokken ministeries (AZ, BZ, Defensie, IenM, VWS) en de meest betrokken crisispartners (zijnde de Nationale Politie en het OM). De leden van de klankbordgroep zijn op medewerkerniveau. Het voorzitterschap berust bij de projectbegeleider van het WODC.