

OFFERTE

Evaluatie nationale crisisbeheersingsorganisatie vlucht MH17

Universiteit Twente – Vakgroep Bestuurskunde

Onderzoeksleiding: Prof. dr. R. Torenvlied

Datum

10 februari 2015

Opdrachtgever

Ministerie van Justitie, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Contactpersoon

art. 10, tweede lid,
onder e

Projectbegeleider

Afdeling Extern Wetenschappelijke Betrekkingen (EWB)

Kenmerken offertezoek

Projectnummer: 2563

Datum: 11 december 2014

Opdrachtnemer

Universiteit Twente, Vakgroep Bestuurskunde
t.a.v. prof. dr. R. Torenvlied
Postbus 217
7400 AE Enschede

Contactpersoon

Prof. dr. R. Torenvlied

[T]
[E]

art. 10, tweede lid,
onder e

INHOUDSOPGAVE

1. Opdracht en doel van de evaluatie	3
1.1 <i>Opdracht</i>	3
1.2 <i>Doel van de evaluatie</i>	3
1.3 <i>Tijdslijn van de evaluatie</i>	5
1.4 <i>Afbakening ten opzichte van andere onderzoeken</i>	5
2. Gekozen benadering en onderzoeksteam	6
2.1 <i>Onderzoeksteam</i>	6
2.1.1 <i>Multidisciplinariteit</i>	6
2.1.2 <i>Onafhankelijkheid</i>	9
2.2 <i>Drie deelonderzoeken</i>	9
2.3 <i>Analysekaders voor de evaluatie</i>	9
2.3.1 <i>Feitelijke reconstructie van crisisbeheersing</i>	10
2.3.2 <i>Intern en extern perspectief</i>	10
2.3.3 <i>Representativiteit</i>	11
3. Organisatie en planning van het onderzoek	11
3.1 <i>Organisatie van het onderzoeksteam en terugkoppeling</i>	11
3.2 <i>Doorlooptijd van het onderzoek</i>	12
3.3 <i>Fasering en planning van het onderzoek</i>	12
3.4 <i>Eindproduct</i>	13
4. Uitwerking van deelonderzoeken	13
4.1 <i>Deelonderzoek 1: Functioneren crisisbeheersingsorganisatie</i>	13
4.2 <i>Deelonderzoek 2: Nabestaandenonderzoek</i>	19
4.3 <i>Deelonderzoek 3: Informatievoorziening en crisiscommunicatie</i>	23
5. Begroting	27
Appendix A. Korte achtergrondschets	28
1.1 <i>De crash</i>	28
1.2 <i>De crisisrespons</i>	28
1.3 <i>Reacties in samenleving</i>	29
1.4 <i>Nationale crisisbeheersingsorganisatie</i>	30
1.4.1 <i>Commissies op ambtelijk en politiek-bestuurlijk niveau</i>	30
1.4.2 <i>Staffuncties en operationele functies</i>	31
1.4.3 <i>Crisis in het buitenland</i>	31
1.4.4 <i>Inbedding in de Rijkscrisisstructuur</i>	31
Appendix B. Expertise projectteam	32

OFFERTE EVALUATIE NATIONALE CRISISBEHEERSINGSORGANISATIE VLUCHT MH17

1. Opdracht en doel van de evaluatie

1.1 Opdracht

De voorgenomen evaluatie van de nationale crisisbeheersingsorganisatie rond vlucht MH17 behoort tot de systematiek van terugkoppeling na een intersectorale crisis. De wetgever voorziet hierin: hoofdstuk XI, artikel 1 van het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming 2013 stelt dat het van belang is dat het optreden van de overheid bij crises wordt geëvalueerd.¹ Ingeval van interdepartementale crises neemt de Minister van Veiligheid en Justitie het initiatief.² De Minister van VenJ heeft het WODC gevraagd om de evaluatie van de nationale crisisbeheersingsorganisatie rond vlucht MH17 uit te voeren. Het WODC heeft hiertoe een startnotitie geschreven. Deze offerte werkt de startnotitie nader uit. Een korte, inhoudelijke achtergrondschets die gediend heeft om het onderzoeksteam een gedeeld referentiekader te bieden, is opgenomen in Appendix A.

1.2 Doel van de evaluatie

Wij volgen de startnotitie van het WODC bij het formuleren van het doel van de evaluatie: "Inzicht krijgen in de vraag in hoeverre de nationale crisisbeheersingsorganisatie na het neerstorten van vlucht MH17 heeft gefunctioneerd zoals beschreven in het Instellingsbesluit MCCb³ 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."⁴

Uit de tekst van het Handboek vloeit voort dat het feitelijke functioneren van de overheid ten tijde van de crisis rond vlucht MH17 centraal zal staan bij de evaluatie (zie ook startnotitie, p.3.). De startnotitie van het WODC maakt de volgende drieslag in (hoofd)doelstellingen van de evaluatie:

1. *Algemeen*: Functioneren (1.1) en bijdrage (1.2) van nationale crisisbeheersingsorganisatie
2. *Specifiek*: Geboden nazorg aan nabestaanden
3. *Specifiek*: Informatievoorziening en crisiscommunicatie

Wij hebben de doelstellingen van de startnotitie nader geordend, waardoor wij tot drie deelonderzoeken komen (later uitgewerkt in deze offerteaanvraag). De voorgestelde evaluatie van de nationale crisisbeheersingsorganisatie rond vlucht MH17 heeft de volgende, eerste doelstelling:

Doelstelling 1.1: Functioneren nationale crisisbeheersingsorganisatie

Inzicht verkrijgen in het functioneren van de nationale crisisbeheersingsorganisatie, meer specifiek:

- a. Inzicht in de *feitelijke rol* die de actoren binnen de nationale crisisbeheersingsorganisatie hebben gespeeld in de crisis MH17;

¹ Afbakening ten opzichte van intersectorale operationele activiteiten (bijv. samenwerking tussen politie en defensie in de Oekraïne) zal plaatsvinden in nader overleg met opdrachtgever en begeleidingscommissie.

² Meer precies stelt het 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.

³ MCCb: Ministeriële Commissie Crisisbeheersing.

⁴ 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."

b. Inzicht in de overeenstemming tussen de feitelijke rol en de rol zoals voorgeschreven in het Instellingsbesluit MCCb en het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming 2013.

Doelstelling 1.2: Bijdrage nationale crisisbeheersingsorganisatie aan crisisbeheersing

Inzicht verkrijgen in de bijdrage van het functioneren van de nationale crisisbeheersingsorganisatie aan het beheersen van de crisis rond het neerstorten van vlucht MH17, meer specifiek:

- a. Inzicht in de *flexibele invulling* die de actoren binnen de nationale crisisbeheersingsorganisatie hebben gegeven aan het spanningsveld tussen protocollering en (discretionaire) ruimte in de organisatie, ten behoeve van een adequate beheersing van de crisis;
- b. Inzicht in de *samenwerking* van de nationale crisisbeheersingsorganisatie met partijen die hebben bijgedragen aan de beheersing van de crisis maar geen deel uitmaken van de nationale crisisbeheersingsorganisatie;
- c. Inzicht in de wijze waarop de *internationale politieke dynamiek* van het Oekraïneconflict mede vorm heeft gegeven aan de besluitvorming en het functioneren van de actoren van de nationale crisisbeheersingsorganisatie.

Het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming 2013 doet geen uitspraak over het gekozen perspectief bij het evalueren van een intersectorale crisis. Het evaluatieperspectief kan zich *intern* beperken tot de betrokken actoren binnen de nationale crisisbeheersingsorganisatie, maar ook *extern* worden gekozen. De startnotitie van het WODC kiest nadrukkelijk voor een breder perspectief bij de evaluatie van de informatievoorziening en crisiscommunicatie rond het neerstorten van vlucht MH17. In de voorgestelde evaluatie volgen wij deze verbreding. Het neerstorten van vlucht MH17 had een zeer grote maatschappelijke impact. Hierbij is het een belangrijke taak voor de overheid om actieve (na)zorg te plegen voor de direct betrokkenen—in dit geval de nabestaanden van de slachtoffers van de crash. Ook de informatievoorziening en crisiscommunicatie zijn vanzelfsprekend medebepalend voor de impact die de crash heeft bij de nabestaanden van de slachtoffers. Hieruit vloeit de tweede doelstelling van het onderzoek voort:

Doelstelling 2: Nazorg en communicatie naar nabestaanden

Inzicht verkrijgen in het optreden van de Rijksoverheid richting nabestaanden:

- a. Inzicht in de geboden *nazorg* aan nabestaanden
- b. Inzicht in de wijze waarop de communicatie naar en met nabestaanden is verlopen—mede ook vanuit het perspectief van de nabestaanden zelf.

Bij een crisis van deze omvang zijn informatievoorziening en crisiscommunicatie naar maatschappelijke actoren medebepalend voor de maatschappelijke impact van de crisis. In de eerste plaats legt het kabinet verantwoording af voor zijn handelen aan de Tweede Kamer. Vanuit een verantwoordingsperspectief is het van belang om inzicht te hebben in de informatievoorziening van de Rijksoverheid naar de Tweede Kamer. In de tweede plaats reageren de media en de samenleving op gebeurtenissen in het crisisverloop en de crisisbeheersing zelf. Het ligt daarom in de rede dat bij de evaluatie van de nationale crisisbeheersing rond vlucht MH17 ook de informatievoorziening en communicatie naar de (massa)media en de samenleving worden opgenomen als onderdeel van de evaluatie. Hieruit vloeit de derde doelstelling van het onderzoek voort:

Doelstelling 3: Informatievoorziening en communicatie naar Kamer en samenleving

Inzicht verkrijgen in de wijze waarop de *informatievoorziening en communicatie* vanuit de Rijksoverheid—mede ook vanuit het perspectief van deze actoren zelf—is verlopen richting:

- a. De Tweede Kamer
- b. De media / samenleving

Nota bene

1. *Rol van de internationale politieke dynamiek in deelvragen (2) en (3).* De rol van internationale politieke dynamiek en de omstandigheden van het Oekraïneconflict zijn ondergebracht in de eerste doelstelling (1.2)—conform de startnotitie van het WODC. Dit laat onverlet dat deze dynamiek (het rampgebied als oorlogsgebied) zeker de nazorg en de informatievoorziening / communicatie naar nabestaanden mede heeft bepaald. Ook discussies in de Tweede Kamer en in de (massa)media reflecteren de problematiek van de oorlogssituatie in het rampgebied.

Toch menen wij de analyse van de invloed van de politieke dynamiek (vooralsnog) *niet* expliciet op te nemen in de tweede en derde doelstelling van de evaluatie. Reden is, in de eerste plaats, dat de invloed van de internationale politieke dynamiek op *indirecte* wijze (bijvoorbeeld vanuit behoeften van nabestaanden, vanuit de Tweede Kamer en samenleving) zeker aan de orde zal komen. In de tweede plaats beperkt de opdracht in de startnotitie van het WODC zich tot de invloed op de nationale crisisbeheersingsorganisatie. Mocht de opdrachtgever menen dat een meer expliciete analyse van de invloed van de internationale politieke dynamiek ook aan de orde moet komen in doelstellingen (2) en (3) en niet slechts in doelstelling (1), dan kan dit worden ingebouwd—vanzelfsprekend in overleg met de begeleidingscommissie en klankbordgroep.

2. *Lessen.* De centrale doelstelling van de startnotitie rept, in algemene zin, van te trekken lessen voor het functioneren van de nationale crisisbeheersingsorganisatie bij toekomstige crises. Al is de startnotitie niet expliciet over de handelende actor, gaan wij ervan uit dat deze lessen getrokken zullen worden door de crisisbeheersingsorganisatie zelf, (mede) op basis van de feitelijke informatie die de voorgestelde evaluatie zal opleveren. De evaluatie zal daarom geen inhoudelijk (eind)oordeel vellen of expliciete aanbevelingen formuleren.⁵

1.3 Tijdlijn van de evaluatie

De tijdlijn van de evaluatie is vastgesteld tussen het ontstaan van de crisis, op 17 juli 2014, tot het moment dat de nationale crisisbeheersingsorganisatie overgaat naar een projectorganisatie met een Interdepartementale Commissie en een Ministeriele Commissie, op 5 september 2014.⁶ Conform de startnotitie van het WODC wordt voor onderzoek naar de perceptie van nabestaanden een ruimere tijdlijn gehanteerd, namelijk van 17 juli 2014 tot 1 januari 2015.

1.4 Afbakening ten opzichte van andere onderzoeken

Verschillende onderzoeken zijn gestart na het neerstorten van vlucht MH17, die van andere aard zijn dan de voorgestelde evaluatie. Het eerste onderzoek, naar de *oorzaken van het neerstorten* van vlucht MH17, de *besluitvorming rondom het bepalen van vliegroutes* en naar de *beschikbaarheid van passagierslijsten*, wordt uitgevoerd door de onafhankelijke Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV). Op 9 september presenteerde de Onderzoeksraad voor Veiligheid een rapport van eerste bevindingen, waarbij de Raad (p. 31) stelt dat de schade aan het toestel erop wijst dat het vliegtuig is doorboord door een groot aantal voorwerpen met hoge energie van buiten het vliegtuig. Het onderzoek van de OvV is van andere aard dan de onderhavige evaluatie. De onderzoekers zijn zich ervan bewust dat de voorgestelde evaluatie raakvlakken zal hebben met het OvV-onderzoek. Immers, de crisisbeheersingsorganisatie heeft het onderzoek van de OvV ter plaatse gefaciliteerd—en werkte bijvoorbeeld ook nauw samen met de OvV ten behoeve van het terugbrengen van de wrakstukken van het vliegtuig. Inhoudelijk heeft de onderhavige evaluatie een andere doelstelling dan het onderzoek van de OvV.

⁵ De wijze waarop in het eindrapport inhoudelijke aspecten van de crisisbeheersing aan de orde komen, zal nauw worden afgestemd met opdrachtgever, begeleidingscommissie en klankbordgroep. Mocht er bij de opdrachtgever behoefte bestaan dat de onderzoekers expliciete aanbevelingen formuleren, dan kan dit worden besproken en nader worden gepreciseerd in overleg met de begeleidingscommissie en klankbordgroep.

⁶ Magazine Nationale veiligheid en crisisbeheersing, 2014, nr. 4, p. 4; Startnotitie WODC, p. 3.

Het tweede onderzoek betreft het *strafrechtelijk onderzoek*. Dat onderzoek wordt niet alleen door Nederland verricht, maar 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.⁷ Ook dit tweede onderzoek is van andere aard, maar heeft wel raakvlakken met de onderhavige evaluatie: het verzamelen van bewijsmateriaal dat kan leiden tot aanwijzen van verantwoordelijken is gefaciliteerd door (en heeft plaatsgevonden in nauwe samenwerking met) de nationale crisisbeheersingsorganisatie. Inhoudelijk heeft de onderhavige evaluatie echter een geheel andere doelstelling dan het justitiële onderzoek.

Naast deze twee hoofdonderzoeken worden ook verschillende *interne onderzoeken* uitgevoerd door ministeries—al dan niet uitbesteed aan externe partijen.⁸ Dit betreffen onderzoeken naar het interne functioneren van het eigen departement tijdens de crisis. Het voorgestelde evaluatieonderzoek zal zich richten op het intersectorale aspect van de nationale crisisbeheersingsorganisatie en niet op het intern functioneren van de betrokken ministeries. Informatie die beschikbaar komt vanuit de interne evaluatie zal worden meegenomen in het voorgestelde evaluatieonderzoek. De evaluatie van de nationale crisisbeheersingsevaluatie zal echter naar verwachting, vanuit haar intersectorale karakter, meer zijn dan de optelsom van de individuele, departementale onderzoeken. De startnotitie van het WODC merkt ook op dat deze interne evaluaties niet hetzelfde zijn qua inhoud en opzet.

2. Gekozen benadering en onderzoeksteam

2.1 Onderzoeksteam

De evaluatie van de nationale crisisbeheersingsorganisatie vlucht MH17 is breed van opzet. De evaluatie is complex en vereist veel prudentie. De complexiteit is (mede) ingegeven door:

- De sterke internationaal-politieke dynamiek waarbinnen de crisisbeheersing zich afspeelde;
- De keuze voor het betrekken van het perspectief van nabestaanden in de evaluatie wat betreft nazorg en communicatie;
- Het betrekken van het perspectief van Tweede Kamer en samenleving in de evaluatie wat betreft informatievoorziening en communicatie;
- De grote omvang en reikwijdte van de Rijkscrisisstructuur. Zeer veel partijen hebben bijgedragen aan het beheersen van de crisis;
- De grote politiek-maatschappelijke impact van de crash en de grote politiek-maatschappelijke aandacht die uitgaat naar de oorzaken van de crash, de strafrechtelijke vervolging van verantwoordelijken, en het verloop van de crisisbeheersing.

2.1.1 Multidisciplinariteit

Gegeven de brede opzet van de evaluatie kiezen wij, in de eerste plaats, voor een multidisciplinair team van vooraanstaande onderzoekers—met specifieke expertise en onderzoekservaring op de belangrijke deelterreinen die de evaluatie bestrijkt. Een overzicht van de c.v.'s van de onderzoekers is opgenomen in Appendix B. De volgende disciplines zijn betrokken in het onderzoek:

⁷ Op 20 december maakt het Openbaar Ministerie, in een brief aan nabestaanden, bekend over meer informatie te beschikken dan de media veronderstellen—en rept, expliciet, over het scenario dat een luchtdoelraket vlucht MH17 heeft neergeschoten.

⁸ Het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming voorziet niet expliciet in departementale evaluaties. Wel relevant is de “Themalijst nafase” in het Handboek (bijlage C, 46). In deze lijst wordt onder punt 28 gesteld dat “onderzoeken na de ramp [plaatsvinden] gericht op de oorzaak en het handelen van de (hulpverlenings)diensten.”

Bestuurskunde—Bestuurskundige kennis van crises, complexe uitvoeringsprocessen en samenwerking in netwerken is noodzakelijk—in het bijzonder om de uitvoeringspraktijk van de nationale crisisbeheersingsorganisatie te analyseren ten tijde van de crisis rond het neerstorten van MH17.

Ten behoeve van inbreng van de noodzakelijke bestuurskundige expertise neemt *prof. dr. R. Torenvlied*, Universiteit Twente, deel aan het multidisciplinaire onderzoeksteam. Hij is tevens projectleider van het gehele evaluatieonderzoek. René Torenvlied is hoogleraar publiek management, Universiteit Twente (vakgroep Bestuurskunde). Hij heeft uitgebreide onderzoekservaring op de gebieden van beleidsevaluatie en de uitvoering van complexe beleidsprocessen, waaronder crises, in samenwerkingsnetwerken. Hij was recentelijk projectleider in een onderzoek, in opdracht van het WODC, naar de rol van externe experts in crisisbesluitvorming en crisiscommunicatie. Vanuit deze expertise zal Torenvlied als onderzoeker bijdragen aan doelstellingen 1.1 en 1.2a / 1.2b van de evaluatie. Hij is ook verantwoordelijk voor de eindredactie van het rapport.

Als onderzoeker met bestuurskundige expertise neemt *W. Broekema, Msc.* deel aan het multidisciplinaire onderzoeksteam. Wout Broekema is als docent / onderzoeker verbonden aan de Universiteit Leiden (Instituut Bestuurskunde) en was uitvoerend onderzoeker in het recente WODC onderzoek naar de rol van externe experts in crisisbesluitvorming. Broekema doet onderzoek naar het lerend vermogen van crisisorganisaties en is succesvol toegelaten tot de tweede ronde van het NWO onderzoekstalent programma voor een subsidie op precies dit gebied. Vanuit deze expertise zal Broekema als onderzoeker bijdragen aan doelstellingen 1 en 3 van de evaluatie. Hij zal hierin samenwerken met Matthijs Moorkamp (zie psychologie).

Internationaal recht— Een internationaal-juridische benadering (inclusief diplomatie) is sterk te prefereren boven een internationaal-politieke benadering; in het bijzonder om het internationaal juridisch kader te analyseren waarbinnen de nationale crisisbeheersingsorganisatie moest opereren om de nationale en internationale doelstellingen in de crisisbeheersing te verwezenlijken. De reden is dat het in de voorgestelde evaluatie van het functioneren van de crisisbeheersingsorganisatie niet zozeer gaat om de inhoud van het internationale conflict, maar juist om de randvoorwaarden en beperkingen—in termen van internationaal recht en diplomatie—die dit conflict creëert voor het optimaal functioneren van de nationale crisisbeheersingsorganisatie.

Ten behoeve van inbreng van de noodzakelijke internationaal-juridische expertise neemt *prof. dr. R.A. Wessel* deel aan het multidisciplinaire onderzoeksteam. Ramses Wessel is hoogleraar Internationaal en Europees institutioneel recht, Universiteit Twente (vakgroep Bestuurskunde). Hij heeft uitgebreide onderzoekservaring op het gebied van het functioneren van internationale organisaties—zoals de EU, de OVSE of de VN—meer specifiek op de terreinen van (internationale) veiligheid en defensie. In zijn onderzoek staan externe relaties van de EU centraal, waaronder besluitvorming over EU crisis management. Als lid van de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken was hij betrokken bij het opstellen van een aantal adviezen over internationaal recht in een politieke context, waaronder recentelijk een advies over humanitaire hulpverlening en een advies over het externe optreden van de EU. Vanuit deze expertise zal Wessel bijdragen aan doelstelling 1.1c van de evaluatie.

Psychologie—Om de nazorg—in het bijzonder om de nazorg voor, en communicatie met, nabestaanden te evalueren—en het perspectief van de nabestaanden goed in kaart te brengen, betrekken wij expertise op het snijvlak van de sociale en klinische psychologie. Rekening houdend met de impact van de gebeurtenissen en mogelijk traumata, is onze insteek zicht te krijgen op de wijze waarop door de overheid (na)zorg is verleend aan de nabestaanden. Naast de familierechercheurs, die een belangrijke schakel zijn in het geheel, denken wij dat het van grote toegevoegde waarde is om ook nabestaanden te benaderen en te betrekken. Daar zijn verschillende redenen voor: (1) Het past bij huidige maatschappelijke ontwikkelingen om slachtoffers te horen en spreekrecht te geven, (2) Familierechercheurs hebben weliswaar intensief contact maar zijn niet

aanwezig tijdens alle contacten met de overheid, (3) Nabestaanden hoeven niet volledig open te zijn tegen de politie over hun ervaringen, (4) De contacten met de familierechercheurs hebben nooit als doel gehad het overheidsoptreden te evalueren. *Prof. dr. E. Giebels* neemt deel aan het multidisciplinaire onderzoeksteam om het onderzoek naar nabestaanden uit te voeren. Ellen Giebels is hoogleraar sociale psychologie van conflict en veiligheid, Universiteit Twente (vakgroep Psychologie van Conflict, Risico en Veiligheid). Zij heeft uitgebreide onderzoekservaring op het gebied van conflictbeheersing en crisiscommunicatie. Uitermate relevant voor dit project is haar ervaring met het interviewen van slachtoffers van ernstige geweldsdelicten en (nabestaande) familieleden over, onder andere, het overheidsoptreden. Dit betrof een meerjarig onderzoek naar crisisincidenten, zoals gijzeling en ontvoering en een vergelijkbaar project bij bedreigde getuigen. Opdrachtgevers waren, onder andere, verschillende Ministeries en de Nederlandse en Belgische politie. Vanuit deze expertise zal Giebels bijdragen aan doelstelling 2 van de evaluatie.

Als onderzoeker op het kruisvlak van de sociale psychologie en technische bedrijfskunde neemt *drs. M. Moorkamp* deel aan het multidisciplinaire onderzoeksteam. Matthijs Moorkamp is tot 1 februari 2015 als promovendus verbonden aan de Universiteit Delft (Faculteit Technische Bestuurskunde) en de Nederlandse Defensieacademie op een onderzoek naar veiligheidsmanagement van expeditionaire militaire "task-forces" in het buitenland (in het bijzonder Uruzgan). Moorkamp heeft uitgebreide ervaring met het onderzoeken van veiligheidsorganisaties en onderzoek naar crisisbeheersing. Eerder heeft hij, in opdracht van het Ministerie van Defensie, een evaluatie gedaan naar de wijze waarop ongevalsonderzoek wordt ingezet als instrument voor lerende organisaties. Vanuit deze expertise zal Moorkamp bijdragen aan doelstellingen 1 en 3 van de evaluatie. Hij zal hierin als onderzoeker samenwerken met Wout Broekema.

Communicatiewetenschap— Expertise op het gebied van ("evidence-based" onderzoek naar) crisiscommunicatie en massacommunicatie over risico's en veiligheid is noodzakelijk om een goede analyse te maken van de wijze waarop de informatievoorziening en communicatie naar Tweede Kamer en media / samenleving is verlopen. Doel van de voorgenomen evaluatie is immers niet zozeer een reconstructie te maken van alle discussies in de media, maar een analyse te maken van de wijze waarop specifieke informatievoorziening en communicatie kan hebben bijgedragen aan percepties in Tweede Kamer en de (massa)media / samenleving.

Ten behoeve van inbreng van expertise op het gebied van (massa)communicatie over risico's en veiligheid neemt *dr. J.M. Gutteling* deel aan het multidisciplinaire onderzoeksteam. Jan Gutteling is universitair hoofddocent Crisis- en risicocommunicatie, sociale psychologie en communicatiewetenschap, Universiteit Twente (vakgroep Psychologie van Conflict, Risico en Veiligheid). Gutteling is één van Nederlands leidende experts op het gebied van de rol van de (massa)media bij crises en rampen. Recentelijk was Gutteling projectleider in een WODC-onderzoek naar het gebruik van informatiemiddelen en zoekgedrag van burgers bij (dreigende) crises. Ook was hij eerder betrokken bij een WODC-onderzoek naar de beeldvorming van crisis.nl en de besluitvorming om dergelijke crisiscommunicatiemiddelen al dan niet in te zetten. Gutteling deed onderzoek voor het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naar de perceptie van instrumenten voor crisiscommunicatie en analyseerde voor het ministerie van VROM de verslaglegging in de (massa)media van de Enschedese vuurwerkcramp. Vanuit deze expertise zal Gutteling als adviseur bijdragen aan doelstelling 3 van de evaluatie.

2.1.2 Onafhankelijkheid

Onafhankelijkheid van het multidisciplinaire onderzoeksteam is belangrijk gegeven de grote maatschappelijke impact van de crisis.⁹ Het multidisciplinaire onderzoeksteam is daarom zodanig geselecteerd dat:

⁹ De onafhankelijkheid van de evaluatie wordt door de vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken, bij het algemeen overleg MH-17 op 13 oktober 2014, benadrukt. Op 27 oktober 2014 sturen ministers Opstelten

- Geen van de onderzoekers als adviseur direct betrokken is geweest bij de crisisbeheersing rond vlucht MH17—bijvoorbeeld in de rol van adviseur.
- Geen van de onderzoekers betrokken is bij een (lopend of afgesloten) onderzoek naar de crisis rond het neerstorten van vlucht MH17.
- Geen van de onderzoekers persoonlijk geraakt is door de ramp rond vlucht MH17.

2.2 Drie deelonderzoeken

Wij stellen voor om de evaluatie op te splitsen in drie samenhangende deelonderzoeken. De samenhang wordt gecreëerd door in fase B van het onderzoek (zie fasering hieronder) een gemeenschappelijke reconstructie te maken van gebeurtenissen, handelingen en activiteiten. De deelonderzoeken vloeien logischerwijze voort uit de doelstellingen van de evaluatie die wij in paragraaf 1.2 hebben onderscheiden. Hieronder geven wij een korte samenvatting van het design van de deelonderzoeken. De voorgestelde deelonderzoeken worden later in de aanvraag verder uitgewerkt in termen van onderzoeksmethodologie.

Deelonderzoek 1:	<i>Evaluatie functioneren crisisbeheersingsorganisatie vlucht MH17</i>
Tijdslijn events:	17 juli 2014 – 5 september 2014
Onderzoekers:	Torenvlied, Wessel, Broekema, Moorkamp
Onderzoeksdoelen:	#1.1, #1.2
Methoden:	desk research, interviews betrokkenen crisisbeheersingsorganisatie / netwerkanalyse / juridische analyse

Deelonderzoek 2:	<i>Nabestaandenonderzoek vlucht MH17</i>
Tijdslijn events:	17 juli 2014 – 1 januari 2015
Onderzoekers:	Giebels, Broekema, Moorkamp
Onderzoeksdoelen:	#2
Methoden:	Desk research / interviews met familierechercheurs en nabestaanden

Deelonderzoek 3:	<i>Evaluatie informatievoorziening en crisiscommunicatie vlucht MH17</i>
Tijdslijn event:	17 juli 2014 – 5 september 2014 / 1 januari 2015
Onderzoekers:	Gutteling, Broekema, Moorkamp TNS-NIPO
Onderzoeksdoelen:	#3
Methoden:	Desk research / analyse sociale media / Inhoudsanalyse opiniërende artikelen / publieksmeting TNS-NIPO.

2.3 Analysekers voor de evaluatie

De startnotitie van het WODC besteedt aandacht aan verschillende mogelijkheden om het analysekader bij de voorgestelde evaluatie nader in te vullen. Veel bestaande analysekaders in het crisisonderzoek trachten een ordening aan te brengen in de fasering in het crisisverloop, met te onderscheiden (deel)processen zoals melding, alarmeringen opschaling, leiding, en coördinatie (zoals onderscheiden door de Radboud Universiteit / ITS in een recent WODC-onderzoek naar crisisoefeningen).¹⁰

Wij zullen ons analysekader ontlenen aan het “Toetsingskader Rijksstructuur”, vastgesteld door de Inspectie Veiligheid en Justitie van het Ministerie van Veiligheid en Justitie op 18 juni 2012.

(VenJ), Koenders (BZ) en Hennis-Plasschaert (Defensie) een brief aan de Tweede kamer waarin zij de onafhankelijkheid onderstrepen middels onafhankelijke uitvoering van de evaluatie door het WODC.

¹⁰ Wein, B en R. Willems (2013). *Een raamwerk voor het effectief evalueren van crisisoefeningen*. Nijmegen: Radboud Universiteit / ITS, p. 29-31.

Dit toetsingskader wordt thans gehanteerd in evaluaties van crisisbeheersing.¹¹ Het Toetsingskader Rijkscrisisstructuur benoemt zes kritische processen, waarvan het kader, de doelen, en beoogde prestaties voor ieder van deze processen is benoemd: (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. Uitgangspunt van het toetsingskader is om crises te evalueren vanuit de elementen 'toepasbaarheid', 'herkenbaarheid' en 'transparantie'.

2.3.1 Feitelijke reconstructie van crisisbeheersing

De centrale doelstelling van de voorgestelde evaluatie is om op systematische wijze gegevens te verzamelen die leren van de crisis mogelijk maakt. De doelstelling van de voorgestelde evaluatie is *niet* dat de onderzoekers activiteiten en handelingen toetsen aan een (normatief) kader.¹² Daarom zullen de onderzoekers zich in de voorgestelde evaluatie concentreren op het nauwgezet en feitelijk reconstrueren van gebeurtenissen, activiteiten en (gezamenlijke) handelingen van actoren. Daarbij is het protocol van het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming 2013 het leidend *referentiekader*. Het Handboek is geen toetsingskader, want de voorgestelde evaluatie probeert inzichtelijk te maken waar een flexibele invulling van het protocol (met het Handboek als referentiekader) heeft kunnen bijdragen aan de crisisbeheersing.

Bij de reconstructie van de crisisbeheersing met het Handboek Crisisbesluitvorming 2013 als referentiekader hechten wij grote waarde aan de uitgangspunten van 'toepasbaarheid', 'herkenbaarheid' en 'transparantie'—zoals gedefinieerd in het Toetsingskader Rijkscrisisstructuur van de Inspectie VenJ. Wij zullen daarom in de beoogde evaluatie nauwe aansluiting zoeken bij de elementen uit dat toetsingskader, zonder tot een toetsend oordeel te komen.

2.3.2 Intern en extern perspectief

De voorgestelde evaluatie heeft zowel een intern perspectief (bezien vanuit de actoren in de crisisbeheersingsorganisatie zelf) als een extern perspectief (bezien vanuit de nabestaanden, de media en samenleving). Het perspectief van de Tweede Kamer schakelt tussen het interne perspectief (verantwoordingsfunctie voor de crisisbeheersingsorganisatie) en het externe perspectief (vertegenwoordigende functie naar samenleving). Vanuit het externe perspectief geredeneerd zal het analysekader breder zijn dan de kaders die het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming of het Toetsingskader Rijkscrisisstructuur bieden. Immers, de nazorg aan en communicatie met nabestaanden, de communicatie naar de media en samenleving, maar ook de impact van internationaal politieke ontwikkelingen zullen het nodig maken om kennis vanuit verschillende disciplines in het onderzoek te betrekken.

Enkele voorbeelden:

- Wat betreft het interne functioneren van de crisisbeheersingsorganisatie wordt primair gekozen om het protocol van het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming als referentiekader te hanteren vanuit het oogpunt van flexibiliteit en discretionaire ruimte. Daarbij spelen bestuurskundige analysekaders een rol die aangeven op welke wijze discretionaire ruimte op een goede manier ingevuld kan worden, of waar regels en richtlijnen juist beperkend werken.
- Een bijzondere vorm van complexiteit in deze crisis wordt gevormd door het feit dat het neerstorten van de MH17 niet alleen plaatsvond in het buitenland, maar ook nog eens in betwist gebied. De internationaal-juridische context is van belang geweest voor het verloop van de

¹¹ Bijvoorbeeld in de evaluatie van de crisisbeheersing rond het schietincident in winkelcentrum De Ridderhof in Alphen aan den Rijn, op 9 april 2011 (Inspectie voor Openbare Orde en Veiligheid, 2011. *Schietincident in 'De Ridderhof' in Alphen aan den Rijn*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie). Het Toetsingskader Rijkscrisisstructuur is niet verankerd in de wet, waardoor geen prestatienormen zijn geformuleerd voor het handelen van betrokken actoren in de rijkscrisisstructuur.

¹² Doel van de voorgestelde evaluatie is evenmin om een best passende model, of toetsingskader af te leiden uit de specifieke crisis rond het neerstorten van vlucht MH17.

crisisbeheersing. Het in kaart brengen van deze (aanvullende) complexiteit—waarin vragen rondom zeggenschap over territoir en de juiste partij om afspraken mee te maken een rol spelen—vormt onderdeel van het onderzoek.

- De nazorg voor en communicatie met nabestaanden vormt een integraal onderwerp van de voorgestelde evaluatie, waarbij specifieke analysekaders, bijvoorbeeld vanuit rouwverwerking, een rol spelen.
- Vanuit de communicatiewetenschappen reconstrueren wij handelingen van de zender van communicatie, de berichtgeving hierover, en de visie van de ontvangers.

2.3.3 Representativiteit

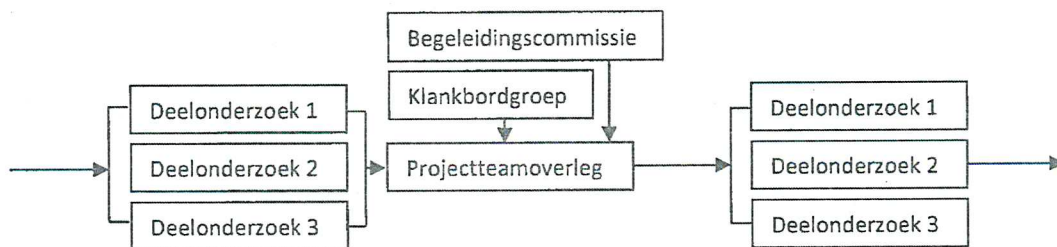
Bij het *interne* perspectief zal de analyse zoveel mogelijk inzichten moeten bieden in het feitelijk verloop van de crisis, gebeurtenissen, handelingen, en activiteiten. Dat vergt informatie primair vanuit de organisatie zelf. Voor het *externe* perspectief (nabestaanden en media/samenleving) is het van groot belang dat de gerapporteerde bevindingen representatief zijn. Berichtgeving in de media hoeft immers geen representatief beeld te geven over wat de perceptie van de samenleving is. Nabestaanden die de media te woord hebben gestaan, hoeven niet representatief te zijn voor de groep nabestaanden in het algemeen. Ten behoeve van representatieve uitspraken over nabestaanden en samenleving stellen wij het volgende voor (verder in deze aanvraag nader uitgewerkt):

- De opzet van het nabestaandenonderzoek (deelonderzoek 2) hanteert een wetenschappelijk verantwoorde en -onderbouwde *selectieprocedure* om een representatieve groep nabestaanden te includeren.
- Het deelonderzoek over communicatie naar de samenleving (deelonderzoek 3) betreft een onderzoek door TNS-NIPO naar de opvattingen van een *representatieve steekproef* onder de Nederlandse bevolking.

3. Organisatie en planning van het onderzoek

3.1 Organisatie van het onderzoeksteam en terugkoppeling

Onderstaande structuur, uiteengezet in figuur 1, wordt gehanteerd voor overleg; de werkrelaties met klankbordgroep en begeleidingscommissie zijn gedefinieerd conform de voorwaarden in de wegwijzer van EWB (WODC).



Figuur 1. Structuur van de projectorganisatie evaluatie nationale crisisbeheersingsorganisatie vlucht MH17

Wat betreft de samenhang tussen deelonderzoeken:

- Bewaking van de samenhang tussen de drie deelonderzoeken is de verantwoordelijkheid van de projectleider. Bij één van de junior onderzoekers berust het secretariaat van het onderzoek die met de projectleider de bijeenkomsten voorbereidt met de begeleidingscommissie en de klankbordgroep.

- De projectleider is eerste aanspreekpunt voor overleg met de opdrachtgever, het WODC en de voorzitter van de begeleidingscommissie.¹³
- Projectleider, projectcoördinatoren en uitvoerend onderzoekers voeren gezamenlijk overleg in een projectteamoverleg.
- Leden van het projectteam voeren regelmatig overleg met de begeleidingscommissie en met de klankbordgroep. Zie hiervoor de planning van het onderzoek hieronder, een en ander in nader overleg met de begeleidingscommissie en klankbordgroep.

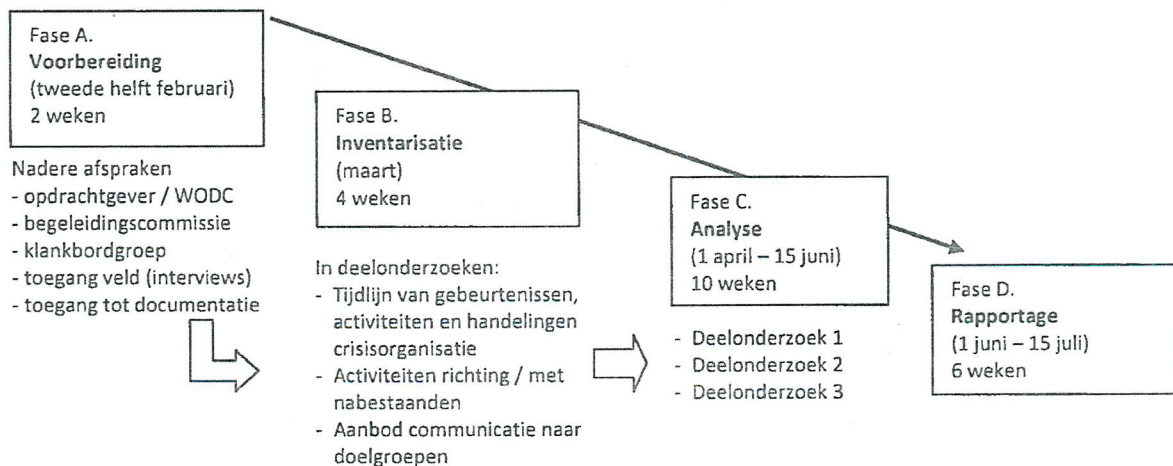
3.2 Doorlooptijd van het onderzoek

De doorlooptijd van het onderzoek is, conform de wens van het WODC, gesteld op **20 weken**—met als gewenste startdatum medio februari 2015 en als einddatum medio juli 2015. Medio juli 2015 zal, de planning volgende, het eindrapport kunnen worden opgeleverd. De opleveringsdatum zal in overleg met de opdrachtgever nader worden vastgesteld, afhankelijk bijvoorbeeld van de aanbidding van rapportages van de OvV en / of het Openbaar Ministerie.

3.3 Fasering en planning van het onderzoek

De gewenste doorlooptijd van het onderzoek is relatief kort, zeker gezien de reikwijdte van het onderzoek. Daarom zal efficiënt moeten worden gewerkt binnen een krappe planning. Het aantal terugkoppelmomenten met de begeleidingscommissie en de klankbordgroep zal binnen deze kaders optimaal en realistisch moeten worden ingericht—zowel in aantal momenten als in de vorm ervan (bijvoorbeeld de verhouding tussen fysieke bijeenkomsten en digitale communicatie). Aantal en vorm zullen bij de startbijeenkomst met opdrachtgever en begeleidingscommissie nader worden afgestemd. Hieronder, in figuur 2, geven wij een eerste opzet van de fasering en planning van het evaluatieonderzoek.

Het evaluatieonderzoek valt uiteen in vier opeenvolgende fasen: (A) voorbereiding, (B) gemeenschappelijke inventarisatie en reconstructie tijdslijn, (C) uitvoering deelonderzoeken, (D) rapportage.



Figuur 2. Fasering en planning van het evaluatieonderzoek nationale crisisbeheersingsorganisatie vlucht MH17

¹³ Omdat Torenvlied als projectleider met Wessel de onderzoekscoördinatie heeft van deelonderzoek 1, is de inhoudelijke betrokkenheid van de projectleider gegarandeerd.

- A. In fase (A) (duur: 2 weken) worden nadere afspraken gemaakt tussen de onderzoekers en de relevante partijen die zitting hebben in de begeleidingscommissie en klankbordgroep. Tevens worden de eerste belangrijke stappen gezet ten behoeve van toegang tot het veld (interviews) en toegang tot documenten.
- B. Met fase (B) (duur: 4 weken) start de eerste deelfase van de uitvoering van de evaluatie. In deze fase wordt in nauwe samenwerking met de klankbordgroep een tijdslijn gereconstrueerd van gebeurtenissen, activiteiten en handelingen van de crisisorganisatie, ten behoeve van de drie deelprojecten (waaronder activiteiten richting / met nabestaanden en het aanbod communicatie naar doelgroepen). De in fase B verkregen informatie vormt de gemeenschappelijke basis waarop elk van de drie deelprojecten voortbouwt. De gemeenschappelijke fase B creëert niet alleen synergie in het voorgestelde evaluatieonderzoek, maar daarnaast ook samenhang tussen de drie deelonderzoeken.
- C. In fase C (duur: 10 weken) worden nadere gegevens verzameld en analyses verricht per deelonderzoek. Deelonderzoek 1 richt zich op de wijze waarop het Handboek flexibel is ingevuld tijdens de crisis met het oog op een adequate crisisbeheersing. Daarnaast wordt in dit deelonderzoek de samenwerking met andere partijen geanalyseerd, alsmede het internationaal juridische kader. In deelonderzoek 2 worden interviews uitgevoerd met familierechercheurs en nabestaanden. In deelonderzoek 3 wordt een analyse gemaakt van de informatievoorziening naar de Tweede Kamer, wordt een inhoudsanalyse gemaakt van opiniërende artikelen in (massa)media en wordt een publieksmeting verricht door TNS-NIPO.
- D. In fase D (duur: 6 weken, deels overlappend) wordt gerapporteerd over de bevindingen. Voor de rapportage is relatief veel tijd ingeruimd om voldoende tijd in te bouwen voor besprekingen met de opdrachtgever en begeleidingscommissie. Dit is uiterst belangrijk, gezien het gevoelige karakter van de evaluatie en de grote maatschappelijke impact die de evaluatie kan hebben.

3.4 Eindproduct

Conform de opdracht zal het op te leveren product van het onderzoek een Nederlandstalig onderzoeksrapport betreffen. Dit rapport wordt zowel elektronisch in Word en pdf-format aangeleverd, als in hard-copy via 15 exemplaren. Daarnaast worden een zelfstandig leesbare Nederlandstalige en Engelstalige samenvatting aangeleverd, zowel separaat als in het rapport opgenomen. Inhoudelijk zal het eindverslag (evaluatie-rapport) in ieder geval bestaan uit één of enkele inleidende hoofdstukken, de verslagen van ieder afzonderlijk deelonderzoek, en een concluderend hoofdstuk. Deze opzet kan—vanzelfsprekend in nader overleg met de begeleidingscommissie en klankbordgroep—worden bijgesteld, waarbij de drie deelrapportages in ieder geval integraal onderdeel vormen van het eindverslag.

4. Uitwerking van deelonderzoeken

4.1 Deelonderzoek 1: Evaluatie functioneren crisisbeheersingsorganisatie vlucht MH17

Tijdslijn:	17 juli 2014 – 5 september 2014
Onderzoekers:	prof. dr. R. Torenvlied, prof. dr. R. Wessel, W. Broekema, Msc., drs. M. Moorkamp
Onderzoeksdoelen:	#1.1, #1.2

De onderzoeksvragen van ieder deelonderzoek zijn direct gekoppeld aan de probleemstellingen in de startnotitie (met een verwijzing naar die probleemstellingen met "P"). Deelonderzoek 1 concentreert zich op het feitelijk functioneren van de nationale crisisbeheersingsorganisatie. Daarbij gaat het, in eerste instantie (fase B), om het nauwkeurig beschrijven van de feitelijke handelingen en activiteiten van de actoren binnen de nationale crisisbeheersingsorganisatie. Het referentiekader dat daarbij wordt gehanteerd, is het protocol zoals uiteengezet in het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming

2013. Het Handboek benoemt, onder meer, specifieke handelingen, betrokken actoren, taken en bevoegdheden van deze actoren, en hun relatie tot andere actoren. Doelstelling van het protocol is dat een adequate crisisbeheersing kan worden geboden op het moment dat zich een ramp of crisis voltrekt. In de vervolgfase van het onderzoek vindt een analyse plaats van het functioneren van de crisisbeheersingsorganisatie en de bijdrage hiervan aan de crisisbeheersing.

Feitelijke reconstructie (Fase B)

In fase B van het onderzoek wordt eerst een gedetailleerd overzicht gecreëerd van de belangrijkste gebeurtenissen, handelingen en activiteiten van betrokken actoren in de nationale crisisbeheersingsorganisatie.

Onderzoeksvraag 1.1a¹⁴

Welke *feitelijke rol* hebben de actoren binnen de nationale crisisbeheersingsorganisatie gespeeld in de crisis? (P1)

Het antwoord op deze onderzoeksvraag wordt samengenomen met de uitvoering van fase B in de deelprojecten 2 en 3, waardoor het gedetailleerd overzicht van de feitelijke rol ook wordt gekoppeld aan de activiteiten rond de (na)zorg en communicatie aan nabestaanden en het aanbod van communicatie naar Tweede Kamer en (massa)media / samenleving. Hiermee wordt in fase B een eerste antwoord geformuleerd op onderzoeksvraag 1.1a. Meer verdiepende informatie die later, in fase C, naar boven komt, zal vanzelfsprekend ook worden betrokken bij het beantwoorden van onderzoeksvraag 1.1a. Bij de uitvoering van dit onderzoeksgedeelte wordt:

- Een protocol van voorgeschreven activiteiten en handelingen door actoren met faseringen en taken / bevoegdheden afgeleid uit het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming 2013. Dit is relatief eenvoudig, omdat het Handboek reeds als een protocol is geformuleerd.
- Informatie verzameld over de belangrijkste gebeurtenissen, alsmede de handelingen en activiteiten van betrokken actoren in de nationale crisisbeheersingsorganisatie. De methodiek bestaat voornamelijk uit desk-research van zoveel mogelijk relevante documenten die inzicht bieden in het verloop van de crisisbeheersing, aangevuld met (zowel telefonische als enkele face-to-face) interviews. Nauw overleg met (leden van) de klankbordgroep is cruciaal in deze belangrijke fase van het onderzoek, om zoveel mogelijk relevante documentatie en informatie te verzamelen.
- Reconstructie van een tijdlijn (bijvoorbeeld in de vorm van een eenvoudige en overzichtelijke Gantt-kaart) die op systematische wijze snel en toegankelijk inzicht biedt in de belangrijkste gebeurtenissen rond de crisis, alsmede de belangrijkste handelingen en activiteiten van betrokken actoren in de nationale crisisbeheersingsorganisatie. Nadrukkelijk betreft het hier de belangrijkste en meest relevante elementen: een nadere afweging zal worden gemaakt tussen overzichtelijkheid en detail—in nader overleg met de klankbordgroep en de begeleidingscommissie.

¹⁴ Wij hebben de eerste probleemstelling uit de startnotitie gesplitst ten behoeve van het formuleren van onderzoekbare deelvragen. Daarnaast hebben wij de zevende doelstelling van de startnotitie, over de rol van externe politieke dynamiek, toegevoegd aan dit deelonderzoek. De reden is dat de betreffende probleemstelling in de startnotitie expliciet spreekt van crisisbeheersing en niet van crisiscommunicatie of de relatie met nabestaanden. Zoals eerder aangegeven kan dit in overleg met de begeleidingscommissie worden aangepast. Redenerend vanuit de formele verantwoordingsrelatie tussen de nationale crisisbeheersingsorganisatie en de Tweede Kamer kan doelstelling (3a), over informatievoorziening naar de Tweede Kamer, ook worden ondergebracht in dit eerste deelonderzoek. Omdat de startnotitie expliciet de invalshoek kiest van informatievoorziening richting de Tweede Kamer, hebben wij gemeend deze onder te brengen in het derde deelonderzoek. Er zal vanzelfsprekend synergie bestaan tussen deelonderzoeken 1 en 3 op dit aspect.

Analyse van het functioneren van de nationale crisisbeheersingsorganisatie (Fase C)

In fase C van het onderzoek vindt de nadere analyse plaats van het functioneren van de nationale crisisbeheersingsorganisatie. Deze analyse geeft een antwoord op de onderstaande onderzoeksvragen die samen bijdragen aan de eerste doelstelling van de evaluatie.

Onderzoeksvraag 1.1b

Wat is de mate van overeenstemming tussen de feitelijke rol en de rol zoals voorgeschreven in het Instellingsbesluit MCCb en het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming 2013? (P1)

Om onderzoeksvraag 1.1b te beantwoorden, zal het feitelijke handelen en de feitelijke rol die actoren hebben gespeeld, vergeleken worden met het protocol van het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming 2013. Daarbij zijn enkele uitkomsten mogelijk: (a) de rolvulling is conform het handboek, (b) er is sprake van een rolvulling die niet in het handboek wordt omschreven, (c) een voorgeschreven rol is niet vervuld.

Bij de beantwoording van deze onderzoeksvraag wordt:

- Het protocol, afgeleid uit het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming 2013, systematisch vergeleken met de rolvulling door actoren in de nationale crisisbeheersingsorganisatie en ingedeeld in categorieën (a), (b), of (c).
- Hiertoe wordt door middel van desk-research een analyse gemaakt van beschikbare schriftelijke informatiebronnen, die (deels reeds) voorhanden waren in fase B van het onderzoek.
- Daarnaast worden semi-gestructureerde mondelinge interviews gepland met circa 20–25 sleutelinformanten die werkzaam waren binnen de nationale crisisbeheersingsorganisatie. Hierbij wordt een representatieve selectie gecreëerd van vertegenwoordigers van alle relevante onderdelen van de nationale crisisbeheersingsorganisatie. De interviews zijn niet volledig gestructureerd om betrokkenen de ruimte te geven om hun eigen (leer)ervaringen te rapporteren. Wel zullen 'topics' worden benoemd.
 - De selectie van sleutelinformanten en invulling van de interviewtopics vindt plaats in nauw overleg met begeleidingscommissie en klankbordgroep. Een interviewprotocol zal worden opgesteld waarin de belangrijkste elementen uit de interviews zijn vastgelegd. De interviews dienen ter triangulatie van de gegevens die zijn verzameld in fase B en in de desk research van fase C.
 - De interviews dienen tevens om nieuwe, meer gedetailleerde informatie te betrekken van de sleutelinformanten over de feitelijke rolvulling en de discrepantie tussen feitelijke en voorgeschreven rolvulling.
 - Interviews met de ambtelijke subtop zullen worden uitgevoerd door junior onderzoekers en medior onderzoekers. Interviews met de ambtelijke top en ministers zullen worden uitgevoerd door hoogleraren, eventueel aangevuld met een medior-onderzoeker ten behoeve van de verslaglegging. Met het oog op validiteit zullen altijd tenminste twee onderzoekers het interview afnemen.
 - In de interviews zullen wij ons eerst richten op de uitvoerende functionarissen. Daarna interviewen wij de hoger in de organisatie geplaatste ambtenaren en ministers. De interviews worden zeer nauwgezet voorbereid aan de hand van beschikbare documentatie en resultaten van eerdere interviews, zodat de sleutelinformanten tijdens de interviews wel moeten reflecteren op mogelijke problemen die zich hebben voorgedaan.

Een discrepantie tussen feitelijke en voorgeschreven rolvulling (situaties b of c) hoeft niet te betekenen dat de nationale crisisbeheersingsorganisatie niet goed zou hebben gefunctioneerd (zie ook Torenvlied, 1996; 2000).¹⁵ Immers, bij een crisis is er altijd sprake van onvoorziene omstandigheden die mogelijk aanleiding geven om af te wijken van het protocol *ten behoeve van een*

¹⁵ Torenvlied, R. 1996. *Besluiten in uitvoering*. Amsterdam: Thesis Publishers.

adequate crisisbeheersing. Eén van deze omstandigheden in de onderhavige crisis betreft de internationale politieke dynamiek die speelde rond het neerstorten van vlucht MH17. Het is de vraag welke omstandigheden daartoe aanleiding hebben gegeven, waar het protocol van het Handboek (te) knellend werkte, en waar het protocol onvoldoende houvast bood aan de actoren binnen de nationale crisisbeheersingsorganisatie. Deze vragen komen samen in onderzoeksvraag 1.2a.

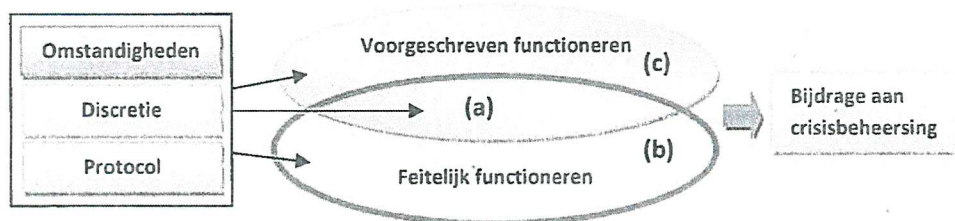
Onderzoeksvraag 1.2a

Op welke wijze hebben de actoren binnen de nationale crisisbeheersingsorganisatie een *flexibele invulling* kunnen geven aan het spanningsveld tussen protocollering en (discretionaire) ruimte in de organisatie; dit ten behoeve van een adequate beheersing van de crisis? (P2)

Bij de beantwoording van deze onderzoeksvraag wordt:

- Informatie verzameld uit de hierboven genoemde 20–25 semi-gestructureerde interviews met sleutelinformanten die werkzaam waren binnen de nationale crisisbeheersingsorganisatie. Het interviewprotocol zal zo worden opgesteld dat vragen over de flexibele invulling van het protocol zoals omschreven in het Handboek aan de orde komen en worden gerelateerd aan de wijze waarop de crisisbeheersing is vormgegeven / verlopen. De interviews zijn primair inductief (bottom-up) van aard. De sleutelinformanten zullen ook worden bevraagd over eerder door de onderzoekers geconstateerde discrepanties en de rationale daarachter. Ook zal de rol van de internationaal-politieke dynamiek als specifieke omstandigheid in de interviews worden opgenomen.

De relatie tussen de flexibele invulling van het protocol met de bijdrage aan de crisisbeheersing wordt gelegd door de sleutelinformanten te vragen hoe de spanning tussen omstandigheden en vereisten van het protocol door een flexibele invulling (discretie) heeft geleid tot een specifiek voorgeschreven en feitelijk functioneren die het mogelijk heeft gemaakt om een goede bijdrage te bieden aan de crisisbeheersing. Schematisch wordt dit weergegeven in figuur 3.



Figuur 3. Samenhang tussen omstandigheden / discretie / protocol en bijdrage aan de crisisbeheersing

Onderzoeksvraag 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? (P3)

De Rijkscrisisstructuur is breder dan de nationale crisisbeheersingsorganisatie en omvat alle partijen die hebben bijgedragen tot het beheersen van de crisis. De startnotitie kiest een intern en een extern

perspectief op de evaluatie, en kiest voor een extern perspectief vanuit primair de nabestaanden en media/samenleving. Wij volgen deze keuze omdat relevante partijen soms zelf evaluaties uitvoeren en omdat het niet doenlijk is, gegeven de doelstelling van de evaluatie, om alle relevante partijen te benaderen. Daarom kiezen wij primair voor een intern perspectief (vanuit de crisisbeheersingsorganisatie) om onderzoeksvraag 1.2b te beantwoorden.

Bij de beantwoording van deze onderzoeksvraag wordt:

- Een feitelijke reconstructie gemaakt van welke externe partijen betrokken waren bij de crisisbeheersing rond vlucht MH17—de basis hiervan vormt de reconstructie uit fase B.
- Informatie verzameld uit de hierboven genoemde 20—25 semi-gestructureerde interviews met sleutelinformanten die werkzaam waren binnen de nationale crisisbeheersingsorganisatie. Het interviewprotocol zal zo worden opgesteld dat vragen over samenwerking met (welke relevante) externe partijen aan de orde komen en worden gerelateerd aan de wijze waarop de crisisbeheersing is vormgegeven / verlopen.
- Informatie verzameld bij circa 8—10 sleutelinformanten afkomstig van de belangrijkste externe partijen die samenwerkten met de nationale crisisbeheersingsorganisatie (en daarmee behorend tot de bredere rijkscrisisstructuur). Ook voor deze organisaties geldt dat hun selectie in overleg met de begeleidingscommissie en klankbordgroep plaatsvindt. Hierbij wordt ook expliciet overwogen om sleutelinformant(en) te betrekken uit partijen die een speciale rol hadden in de politieke dynamiek.

Onderzoeksvraag 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? (P7)

Een bijzonder element in de crisisbeheersingsoperatie werd gevormd door de internationale context. Niet alleen vond het neerstorten van de MH17 plaats buiten Nederlands grondgebied, er was sprake van een ingewikkelde situatie waar een gedeelte van Oekraïne geclaimd werd door pro-Russische separatisten die daarover met het Oekraïense leger in een militair conflict verwickeld waren. Zoals boven aangegeven zien wij dit in dit onderzoek als een cruciaal element en de vraag in dit deelonderzoek is in hoeverre de internationaal-juridische context een invloed gehad heeft op het verloop van de crisisbeheersing en de keuzes die gemaakt zijn.

Onduidelijk was wie in een dergelijke situatie de formele onderhandelingspartner kon en mocht zijn. Nu het gebied dat in handen was van de 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 bleken onontkoombaar, maar verliepen indirect, door tussenkomst van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (de OVSE).

Naast de vraag over de onderhandelingspartner is de internationaal-rechtelijke context ook zichtbaar in de vele betrokken staten. Slachtoffers hadden verschillende nationaliteiten, de vliegtuigmaatschappij kwam uit Maleisië, maar de vlucht werd uitgevoerd in samenwerking met de KLM en was vanaf Schiphol vertrokken. Voor een analyse van de feiten was de nationale crisisbeheersingsorganisatie afhankelijk van gegevens van verschillende internationale organisaties en andere staten. Vanaf het begin was duidelijk dat de nationale crisisbeheersingsorganisatie in een context werkte die grotendeels bepaald werd door internationale afspraken en regels. De zichtbaarheid en de activiteiten van de Minister van Buitenlandse Zaken waren een logisch gevolg van die context. De buitenlandpolitieke dimensie komt tevens tot uiting in het aannemen van Resolutie 1266 die op 21 juli in de VN Veiligheidsraad unaniem wordt aangenomen.

Dit deelonderzoek benadert onderzoeksvraag 1.2c vanuit de internationaal-juridische context, waardoor inzicht wordt verkregen in de invloed van deze context op het verloop van de crisisbeheersingsoperatie. Nadere vragen die daarbij centraal staan, zijn:

- Welke mogelijkheden biedt het internationaal recht om op te treden in deze complexe situatie?
- Wie kon in juridisch opzicht de formele gesprekspartner zijn en in hoeverre is dit uitgangspunt van invloed geweest op de besluitvorming?
- Wat waren de mogelijkheden voor Nederland om (mede) namens andere staten op te treden, mede gelet op de regel dat staten in beginsel opkomen voor hun eigen onderdanen? Meer specifiek speelt hier ook de samenwerking met Maleisië en Australië.
- In hoeverre heeft de (bindende) VN-resolutie (kunnen) bijgedragen aan een versnelling van toegang tot de rampplek en welke verplichtingen gelden in dergelijke gevallen voor separatistische bewegingen (al dan niet gesteund door andere staten)?
- In hoeverre hebben regels van internationaal diplomatiek recht een invloed gehad op de complexiteit van de crisisbeheersing?
- Welke rol hebben internationale organisaties als de OVSE en de EU gespeeld en in welk opzicht hebben deze rollen bijgedragen aan een goed verloop van de operatie?

Methodiek

Voor een goede beantwoording van de vragen hanteren wij twee benaderingen. De vragen worden, in de eerste plaats, beantwoord op basis van de gebruikelijke methoden van *rechtswetenschappelijk onderzoek*. Dit betreft:

1. Een korte toepassing van het relevante internationaal-rechtelijk kader op de situatie: aangeven van de relevantie van rechtsregels rondom de soevereiniteit van staten over hun territorium, de rol van afscheidingsbewegingen, diplomatieke betrekkingen, toegang tot het grondgebied van andere staten, en de mogelijkheden voor het beschermen van eigen onderdanen in den vreemde.
2. Een analyse en duiding van de door internationale organisaties genomen besluiten (VN-resolutie, besluiten en verklaringen van de EU en de OVSE).
3. Een analyse en duiding van de belangrijkste juridische argumenten die door de regering, de Tweede Kamer en andere betrokken actoren zijn gebruikt;

De vragen (of de belangrijkste elementen daaruit) worden, in de tweede plaats, ook opgenomen in het *interviewprotocol* voor de interviews met sleutelinformanten naar het functioneren van de nationale crisisbeheersingsorganisatie en de bijdrage daarvan aan het beheersen van de crisis (zie hierboven).

Activiteiten en raming kosten uitvoering deelonderzoek 1

Activiteit	Uitvoerder	# Uur	Tarief	Kosten
Desk research inventarisatie fase B [†]	Broekema / Moorkamp			
(Tel.) interviews inventarisatiefase B	Broekema / Moorkamp			
Interviews sleutelinformanten n = 35 [*]	Torenvlied / Wessel			
	Broekema / Moorkamp			
Analyse overeenstemming / flexibiliteit	Broekema / Moorkamp			
	Torenvlied			
Analyse samenwerking	Broekema / Moorkamp			
	Torenvlied			
Internationaal-juridische analyse	Wessel			
Reiskosten 35 interviews x 2 personen				
Totaal				

art. 10, eerste lid, onder c

Noot. Deze kosten zijn inclusief voorbereidingstijd en analyse, maar exclusief overleg met begeleidingscommissie en verslaglegging.[‡] Uren hiervoor zijn ook opgenomen in deelprojecten 2 en 3.^{*} Inclusief voorbereiding, uitvoering en verslaglegging.

4.2 Deelonderzoek 2: Nabestaandenonderzoek vlucht MH17

Tijdslijn: 17 juli 2014 – 1 januari 2015
Onderzoekers: prof. dr. E. Giebels, W. Broekema, Msc., drs. M. Moorkamp
Onderzoeksdoelen: #2

Onderzoeksdoelen 2a en 2b vertalen zich voor dit deelproject in twee probleemstellingen die in één geïntegreerd deelonderzoek worden beantwoord.

Onderzoeksvraag 2a
Hoe is de nazorg verlopen die is geboden aan de nabestaanden? (P4)
Onderzoeksvraag 2b
Hoe is de communicatie verlopen naar en met de nabestaanden? (P4)

In het tweede deelonderzoek wordt het externe perspectief van nabestaanden betrokken in de evaluatie van de crisisbeheersingsorganisatie rond vlucht MH17. Dit perspectief is zeer belangrijk; nabestaanden ervaren een groot persoonlijk leed. Mede vanuit een zorgplicht van de overheid is er uitgebreide nazorg aan de nabestaanden van de ramp met vlucht MH17 geboden. Daarnaast hebben nabestaanden een belangrijke rol gespeeld bij de identificatie van de slachtoffers.

Verschillende schakels hebben gefungeerd tussen de crisisbeheersingsorganisatie en nabestaanden, al dan niet in samenwerking met externe partners. De overheid heeft (na)zorg verleend aan nabestaanden via open bronnen, zoals overheidssites met Q & A format. Ook is er een besloten (internet) community ingericht waar nabestaanden hun ervaringen met elkaar kunnen delen. Daarnaast heeft de overheid informatie en (na)zorg verstrekt vanuit direct betrokken overheden, met name door de inzet van familierechercheurs, maar ook door bijvoorbeeld gemeenten te betrekken. Ook zijn grootschalige (informatie)bijeenkomsten en ceremonies georganiseerd waarbij hooggeplaatste vertegenwoordigers aanwezig waren.

De familierechercheurs zijn een belangrijke schakel geweest voor de nabestaanden in hun contacten met de buitenwereld. Deze speciaal opgeleide politiemensen hebben doorgaans meerdere keren per week persoonlijk contact met nabestaanden, fungeren als "linking pin" en vraagbaak, en bieden sociaal-emotionele steun¹⁶. Als gevolg daarvan zullen de familierechercheurs een goed beeld hebben van zowel de verleende zorg als de ervaringen van nabestaanden. Toch denken we dat het van grote toegevoegde waarde is om, naast de familierechercheurs, ook te trachten het perspectief van nabestaanden zelf te betrekken in de evaluatie. Uiteraard is een belangrijke reden daarvoor is dat het wenselijk is om de evaluatie in ieder geval ook te baseren op de meest directe bron van informatie en vanuit het directe perspectief van degenen op wie de inspanningen gericht zijn. Daarnaast zijn er nog drie belangrijke redenen:

- (1) Familierechercheurs komen pas in beeld enkele dagen na de ramp en zijn niet de enige bron van contact met de overheid.¹⁷ Bovendien stopt in principe de begeleiding als identificatie van het slachtoffer heeft plaats gevonden en het lichaam is overgedragen aan de nabestaanden;
- (2) De contacten met de familierechercheurs hebben nooit als doel gehad de geboden zorg of communicatie zelf te evalueren. Als het al ter sprake kwam, dan hoeven nabestaanden ook niet

¹⁶ De inzet van familierechercheurs bestaat in Nederland nog geen 10 jaar. In navolging van veel Angelsaksische landen waar de inzet van "family liaisons" 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 & Vervolg (PVOV). 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, 21-50.

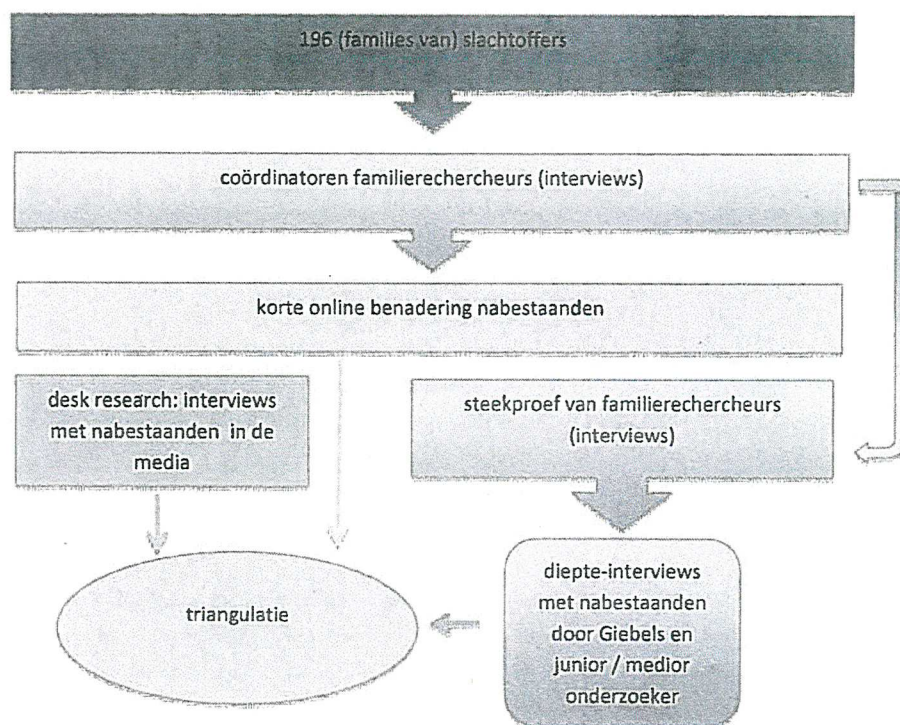
¹⁷ Volgens berichtgeving in verschillende media zijn de familierechercheurs vanaf 19 juli op pad gegaan.

volledig open te zijn geweest tegen de politie over hun ervaringen, zeker niet als het ervaringen met de familierechercheurs zelf betreft of andere overheden;

(3) Het interviewen van nabestaanden zelf biedt hen de gelegenheid om een bijdrage te leveren aan de evaluatie. Zij krijgen daarmee de ruimte om hun ervaringen te delen en zo "gehoord" te worden. Onze ervaring is dat dit proces op zichzelf een positieve uitwerking kan hebben, voor de brede nabestaandengemeenschap.

Benadering

Ons uitgangspunt is het verkrijgen van een zo breed en representatief mogelijk beeld van het perspectief van nabestaanden, zonder dat de nabestaanden onnodig lastig worden gevallen. Bij de onderhavige evaluatie, met grote impact en grote maatschappelijke gevoeligheid, is het zeer belangrijk om de nabestaanden een *volwaardige inbreng* te bieden. Medewerking is daarbij nadrukkelijk op basis van vrijwilligheid. Zo willen wij nabestaanden zoveel mogelijk in de gelegenheid stellen om een bijdrage te leveren, als zij dat zouden willen. De benadering in het nabestaandenonderzoek wordt schematisch gepresenteerd in figuur 4 en hieronder verder uiteengezet.



Figuur 4. Schematisch overzicht van de benadering van het nabestaandenonderzoek

Om inzicht te krijgen in de geboden nazorg aan nabestaanden en de wijze waarop de communicatie naar en met nabestaanden is verlopen, willen wij drie aanvullende invalshoeken hanteren, waarbij we verschillende bronnen raadplegen:

- (1) *Desk research* naar open bronnen, zoals overheidssites met Q & A format en in de media verschenen interviews met betrokken overheden en nabestaanden;
- (2) *Mondelinge interviews met familierechercheurs*, om zo de concrete acties en de communicatie vanuit direct betrokken overheden in kaart te brengen;
- (3) *Mondelinge interviews met en reacties van nabestaanden zelf*.

Bij de analyses en interviews zullen wij expliciet aangeven dat wij ons richten op de nazorg en communicatie van de overheid richting nabestaanden, voor de periode van 17 juli 2014 tot 1 januari 2015.

Ad 1) Desk research

De desk research bestaat allereerst uit het in kaart brengen van de meer collectieve acties van de overheid richting nabestaanden; welke informatie is naar buiten gebracht, op welke wijze, wanneer en in hoeverre zijn deze activiteiten op elkaar afgestemd. Daarnaast zijn persoonlijke verhalen van nabestaanden door de media opgetekend. Deze verhalen zullen worden geanalyseerd, gericht op uitspraken over de nazorg door overheidsdiensten. Vanwege efficiëntie-overwegingen en omdat wij triangulatie nastreven (zie hieronder) zal dit deel in fase B van het onderzoek worden uitgevoerd en gecombineerd worden met de andere deelonderzoeken—uitgevoerd door onderzoekers Matthijs Moorkamp en Wout Broekema.

Ad 2) Interviews met familierechercheurs

De tweede manier om inzicht te krijgen in de nazorg richting nabestaanden is door de intensief bij nabestaanden betrokken familierechercheurs te bevragen. Er zijn na de vlieg-ramp 106 familierechercheurs ingezet, die in tweetallen hebben geopereerd. Deze 53 teams van familierechercheurs begeleidden doorgaans meerdere (groepen) van nabestaanden van de 196 Nederlandse slachtoffers. Omdat zij intensief in contact staan (of hebben gestaan) met nabestaanden zullen zij zowel uit hun eigen ervaring als meer indirect kunnen aangeven hoe nabestaanden hebben gereageerd op verschillende overheidsacties.

Wij starten het onderzoek onder de familierechercheurs met een oriënterend gesprek met de coördinator(en) van de familierechercheurs; zij hebben waarschijnlijk een goed totaaloverzicht van de vanuit de overheid gecoördineerde activiteiten en communicatie en kunnen in algemene zin wellicht al aangeven hoe dit is verlopen. Op basis hiervan is het nog mogelijk om de onderzoeksopzet op punten bij te stellen. Onze eerste insteek is om van de 53 koppels via een aselechte steekproef¹⁸ tien koppels te selecteren en steeds (random) één rechercheur van het duo uit te nodigen voor deelname aan een semi-gestructureerd interview. Om herinneringen te vergemakkelijken vragen wij de rechercheurs hun logboek ter eigen raadpleging beschikbaar te hebben. Als een rechercheur op dat moment geen mogelijkheid heeft om deel te nemen, benaderen wij achtereenvolgens de tweede persoon van het koppel of een (random geselecteerd) nieuw koppel. Op deze wijze zal circa 20 procent van alle koppels in de evaluatie worden betrokken. Voorbereiding, uitvoering en uitwerking van deze interviews is geraamd op in totaal 4 uur per interview. De interviews worden gezamenlijk uitgevoerd door Giebels en een junior / medior onderzoeker.

Ad 3) Reacties van en interviews met nabestaanden

Om nabestaanden zelf in de gelegenheid te stellen om hun perspectief op de geboden nazorg en het contact met de overheid te geven, stellen wij twee onderzoekstrajecten voor. De onderzoekstrajecten, en de invulling ervan, zullen wij nader bespreken en vormgegeven met de begeleidingscommissie. De nabestaanden moeten immers op een prudente manier worden benaderd en bevraagd.

A. *Traject A.* Om *brede ervaringen* met de nazorg te inventariseren, overwegen wij het volgende traject. Wij kunnen een oproep plaatsen—bijvoorbeeld op de (besloten) internet community voor nabestaanden. In een open format zouden nabestaanden kunnen worden uitgenodigd om hun relevante ervaringen op te schrijven en te delen met de onderzoekers, via een specifiek daarvoor gecreëerd emailadres. Feitelijk is dit een enquête met enkele open vragen en deelname op basis van vrijwilligheid. Dit traject garandeert dat geen nabestaande wordt uitgesloten van de evaluatie. Voordeel is dat nabestaanden zelf kunnen bepalen wat zij willen delen, dat zij dat in

¹⁸ Bij de selectie zullen wij proberen ook eerdere ervaringen van familierechercheurs mee te nemen—vooral of zij ook bij de ramp in Tripoli zijn ingezet (de enige vergelijkbare ramp tot nu toe).

hun eigen woorden kunnen doen en dat zij dit kunnen doen op een moment dat het schikt: er is geen face-to-face contact met de onderzoekers of de familierechercheurs nodig. Vanzelfsprekend wordt strikte vertrouwelijkheid gegarandeerd en zal zeer prudent worden geopereerd.

B. *Traject B.* Om een *noodzakelijke verdieping* aan te brengen en recht te doen aan de complexiteit van de situatie vinden daarnaast een tiental verdiepende interviews met nabestaanden plaats. Deze interviews worden gezamenlijk uitgevoerd door Giebels en een andere (junior / medior / senior) onderzoeker—met het oog op borging van de validiteit van bevindingen. Hiervoor volgen we een procedure zoals wij dat in eerder onderzoek succesvol hebben vormgegeven en hieronder wordt beschreven.¹⁹ De familierechercheurs zullen nabestaanden benaderen en bijdragen om een gevarieerde groep van nabestaanden te identificeren. Passend bij het idee dat hulp van de overheid deels collectief maar ook als maatwerk is vormgegeven zijn we geïnteresseerd in de ervaringen van nabestaanden die variëren wat betreft:

- Aantal slachtoffers uit een familie (1 of meerdere)
- Leeftijd van nabestaande en verhouding tot slachtoffer(s)
- Mate van zelfredzaamheid en omvang van sociaal netwerk
- Intensiteit van de begeleiding door familierechercheurs

Selectie van steekproef voor de interviews

Er zijn drie manieren waarop mogelijke geïnterviewde in beeld kunnen komen: via de familierechercheurs, via de open bronnen, of via de oproep op de nabestaanden community. Deze nabestaanden worden gegroepeerd op basis van bovenstaande dimensies. Het is goed mogelijk dat gedurende het onderzoek hier nog dimensies bijkomen of afvallen. Op basis daarvan zullen we—in nauw overleg met de familierechercheurs en begeleidingscommissie—een steekproef/selectie van 10 (families van) nabestaanden van Nederlandse slachtoffers selecteren. Dit aantal is beperkt maar bleek voldoende voor een verdiepingsslag in eerder onderzoek. Het zorgvuldig uitvoeren van de interviews is bovendien een tijdrovende activiteit. Uitvoering en uitwerking van deze interviews is geraamd op 7 uur per interview. Dit is inclusief voorbereiding, eerste contact, interview, uitwerken en nazorg.

Procedure voor het benaderen van nabestaanden voor interviews

De nabestaanden worden benaderd via de betrokken familierechercheurs, waar nodig in overleg met slachtofferhulp. Ze ontvangen een korte omschrijving van het doel van het onderzoek en de verwachte duur en opzet van het interview. Als zij bereid zijn om mee te werken wordt er een afspraak gemaakt. De geïnterviewden kunnen daarbij aangeven waar zij het interview graag willen laten plaatsvinden (thuis of elders). Bij aanvang van het interview volgt een zogenoemde *informed consent* procedure waarbij aangegeven wordt dat deelname vrijwillig is, op elk moment stop gezet mag worden en dat de informatie volstrekt anoniem en vertrouwelijk wordt verwerkt. De gesprekken worden—alleen met toestemming—opgenomen op audioband om zo eventueel later nog iets terug te kunnen horen. Ook wordt aangegeven hoe en wanneer nabestaanden een terugkoppeling van het onderzoek kunnen verwachten.

Inhoud van de interviews

De inhoud van de interviews wordt nader besproken met de begeleidingscommissie en klankbordgroep, maar zullen primair gericht zijn op vier thema's:

1. De eerste opvang (bijvoorbeeld tijdens de "Schipholbijeenkoms")
2. De begeleiding door familie-rechercheurs
3. De contacten met (semi-) overheidsinstanties (gemeenten, slachtofferhulp)
4. De ervaring van nationale initiatieven

¹⁹ Deze procedure zullen wij voorleggen aan de begeleidingscommissie van het onderzoek en aan de ethische commissie van de faculteit.

Met name het laatste punt, het collectieve aspect, maakt het MH17 incident uniek. We zullen daarom ook specifiek ingaan op de verhouding tussen nationale rouwuitingen of collectieve initiatieven (het eerder genoemde lotgenotencontact) en de individuele beleving en behoeften. Verder betrekken we hierbij de verschillende vormen van contact. De contacten kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op het verkrijgen van praktische informatie (bijv. ten behoeve van identificatie van het slachtoffer), het geven van praktische informatie (bijv. over het vervoer van het slachtoffer naar Nederland), doorverwijzen (naar bijvoorbeeld gemeente, slachtofferhulp of lotgenotencontact) en het bieden van sociaal-emotionele steun.

Activiteiten en raming kosten uitvoering deelonderzoek 2

Activiteit	Uitvoerder	# Uur	Tarief	Kosten
Desk research nabestaanden	Broekema / Moorkamp			
10 interviews familierechercheurs	Giebels			
Vorbereiden internet community	Broekema / Moorkamp			
Analyse internet community	Giebels			
10 interviews nabestaanden	Giebels			
Reiskosten 20 interviews	Broekema / Moorkamp			
Totaal				

art. 10, eerste lid, onder c

Noot. Deze kosten zijn inclusief voorbereidingstijd en analyse, maar exclusief overleg met begeleidingscommissie en verslaglegging.

4.3 Deelonderzoek 3: Evaluatie informatievoorziening en crisiscommunicatie vlucht MH17

Tijdlijn: 17 juli 2014 – 5 september 2014
 Onderzoekers: dr. J. Gutteling, W. Broekema, Msc., drs. M. Moorkamp
 Onderzoeksdoelen: #3

Het derde deelonderzoek van de voorgestelde evaluatie betreft de vraag hoe de communicatie en informatievoorziening is verlopen van de Rijksoverheid richting de doelgroepen Tweede Kamer, media, en samenleving. De WODC startnotitie stelt dat dit niet alleen dient te worden onderzocht vanuit het perspectief van de Rijksoverheid. Het is, zo stelt de startnotitie, net zozeer de vraag hoe de doelgroepen de communicatie en informatievoorziening van de Rijksoverheid hebben ervaren. Om inzicht te krijgen in hoe de doelgroepen het functioneren van de Rijksoverheid hebben ervaren, kan volgens de startnotitie gebruik worden gemaakt van focusgroepen en/of enquêtes. Gerichte analyses van sociale media kunnen aanvullende inzichten geven.

Wij kiezen voor twee, elkaar aanvullende benaderingen:

1. Het in kaart brengen van het aanbod van informatie vanuit de Rijksoverheid, dat wil zeggen: een analyse vanuit het perspectief van de zender. Vanuit dit perspectief zullen wij onderzoeken wat het aanbod van informatie is geweest naar de Tweede Kamer, de media, en de samenleving (dus: vaststellen van het aanbod vanuit het interne perspectief van de crisisbeheersingsorganisatie).
2. Het analyseren van de waardering en beleving van dat aanbod door de media en samenleving (dus: waardering van het aanbod vanuit het externe perspectief van de doelgroepen "media" en "samenleving"). Bij onderzoeksvraag (3a) lichten wij toe waarom de Tweede kamer bij de analyse van waardering van de informatie ontbreekt.

Nota bene

Wij hebben in het derde deelonderzoek expliciet een splitsing aangebracht tussen enerzijds de Tweede Kamer en anderzijds de media en samenleving. De reden is dat de relatie tussen de crisisbeheersingsorganisatie en de Tweede Kamer ook een formele verantwoordingsrelatie betreft.²⁰ Immers, de Tweede Kamer vormt een schakel tussen het interne perspectief en het externe perspectief.

Ad 1) Het aanbod van informatie van de overheid

Wij brengen eerst het aanbod van informatie vanuit de Rijksoverheid naar media en samenleving in kaart—dat wil zeggen: wij zullen een analyse maken vanuit het perspectief van de zender. Hierbij staat centraal de vraag welke informatie op welk moment (tussen 17 juli en 5 september) via welke informatiedragers naar welke doelgroepen ging. Bovendien zullen wij onderzoeken welke communicatiestrategie daaraan ten grondslag lag. De doelgroepen splitsen wij uit in vier categorieën:

1. Nabestaanden, zie deelonderzoek (2)
2. Tweede Kamer, zie ook deelonderzoek (1)
3. Media en samenleving

Gegevensverzameling

Het aanbod van informatie wordt geïnventariseerd in het kader van de nauwgezette reconstructie van de tijdlijn van gebeurtenissen, activiteiten en handelingen die centraal staat in deelonderzoek 1. De benodigde gegevens zullen worden verzameld door middel van desk-research en enkele interviews:

- Documenten vanuit dossiers binnen de crisisbeheersingsorganisatie
- Documenten vanuit de Tweede Kamer (zoals agenda's en verslag van handelingen Tweede Kamer)
- Interviews met de verantwoordelijke stafleden van de crisisbeheersingsorganisatie (NCC en NKC).

De uitsplitsing van het aanbod naar doelgroep vindt vervolgens plaats (nabestaanden, Tweede Kamer, media / samenleving) en zal systematisch worden gepresenteerd. De doelgroep nabestaanden is behandeld in deelonderzoek 2 en wordt daar gepresenteerd. Daarom concentreren wij ons hieronder op media / samenleving. De doelgroep Tweede Kamer zal in samenhang met deelonderzoek 1 worden geanalyseerd.

Onderzoeksvraag 3a

Hoe is de informatievoorziening verlopen richting de Tweede Kamer? (P6)

Uit de reconstructie in fase B van het onderzoek zal een feitelijk overzicht worden gegenereerd van activiteiten die de communicatie en informatievoorziening naar de Tweede Kamer betreffen. Hier vindt synergie plaats met deelonderzoek 1. Vanzelfsprekend reageren Kamerleden ook op informatie vanuit andere actoren, zoals nabestaanden of de media. Deze (indirecte) informatie wordt alleen meegenomen voor zover deze aanleiding heeft gegeven tot Kamervragen, waarop de Minister vervolgens een antwoord heeft geformuleerd.

De waardering die de Tweede Kamer geeft aan de overheidsinformatie rond de crisisbeheersing vlucht MH17 zullen wij niet analyseren. De reden is dat de onderzoekers niet treden in de verantwoordingsrelatie tussen crisisbeheersingsorganisatie en Tweede Kamer. Meer specifiek:

- Wij zullen als onderzoekers geen oordeel geven over de informatievoorziening naar de Tweede Kamer tijdens de crisisbeheersing rond vlucht MH17. Dit valt buiten het kader van het onderzoek.

²⁰ Redenerend vanuit de formele verantwoordingsrelatie tussen de nationale crisisbeheersingsorganisatie en de Tweede Kamer kan probleemstelling (3a) ook worden ondergebracht in het eerste deelonderzoek. Omdat de startnotitie de invalshoek kiest van communicatie richting de Tweede Kamer, hebben wij evenwel gemeend de informatievoorziening richting de kamer onder te brengen in het derde deelonderzoek.

- Ook valt een representatief onderzoek naar de beleving van de informatievoorziening door de Tweede Kamer buiten het kader van het onderzoek. Immers, het is uiteindelijk aan de Kamer zelf om tot een oordeel te komen, vanuit het verantwoordingsperspectief.
- Wel zullen de onderzoekers inhoudelijk rapporteren wanneer *individuele leden* van de Tweede Kamer vragen stellen of opmerking maken over de informatievoorziening door de overheid. Hier wordt weer synergie gezocht met deelonderzoek 1.

Onderzoeksvraag 3b

Hoe is de informatievoorziening verlopen richting de media en de samenleving? (P5 / P6)

In de gedeelde fase B wordt een feitelijk overzicht gegenereerd van activiteiten die de communicatie en informatievoorziening naar de media. De analyse van deze gegevens gaat vooraf aan het onderzoek ter beantwoording van probleemstelling 3c die hieronder wordt beschreven (een online enquête).

Ad 2) Waardering van het aanbod van informatie door media en samenleving

Onderzoeksvraag 3c

Wat is de waardering van de informatievoorziening door de media en de samenleving? (P5 / P6)

Nadat het aanbod van informatie in kaart is gebracht, maken wij een analyse van de waardering van het aanbod. Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden kiezen we voor drie elkaar aanvullende onderzoekstrajecten: een trendanalyse van de sociale media, een inhoudsanalyse van de (massa)media en een publiekmeting. De reden voor een combinatie van aanvullende metingen is dat de sociale media en de (massa)media veelal een specifiek beeld schetsen, dat op momentopnames berust tijdens het proces. Wezenlijk is om bij onderhavige evaluatie, naast de beelden uit de sociale media en (massa)media, ook een gezaghebbend beeld te kunnen schetsen dat bestaat bij een groep representatieve Nederlanders.

Traject A: Trends in sociale media: activiteit en sentimenten

De eerste analyse betreft een beschrijving van trends in de sociale media. Dit biedt de mogelijkheid om van moment op moment (in dagen en zelfs uren) vast te stellen hoe de sociale media communiceren over de (afwikkeling van de) ramp. Normaliter is een trendanalyse van sociale media zeer tijdrovend en arbeidsintensief. Moderne technieken, beschikbaar gesteld door bureaus zoals "coosto" maken trends in de sociale media zeer snel toegankelijk. Twee kenmerken van de trends zullen inzichtelijk worden gemaakt: de *activiteit* in de sociale media en de *sentimenten* (positieve danwel negatieve oriëntatie in de berichten). Door een nauwkeurige vergelijking van activiteiten in de crisisbeheersing (zoals aanbod van communicatie en informatievoorziening) met berichtgeving in de sociale media kan worden vastgesteld of dat aanbod samenhangt met een verhoogde activiteit in de sociale media en de verhouding tussen de positieve danwel negatieve oriëntatie in de berichtgeving. De aanbodkant van onderzoeksvraag 3 dient dan als ijkpunt voor een interpretatie van de trends in de sociale media. Op een efficiënte wijze kan hiermee worden vastgesteld hoe informatievoorziening (persconferenties, beantwoording van vragen en besprekingen in de Tweede Kamer) maar ook specifieke activiteiten (bijvoorbeeld de welkomstceremonie op Eindhoven, dag van nationale rouw) zijn ontvangen op de sociale media.

Traject B: Inhoudsanalyse

Wij vatten het begrip 'de media' op als instituut en niet zozeer als een informatiedrager. De startnotitie van het WODC is niet expliciet hierover. Wanneer wij de media opvatten als instituut, onderzoeken wij de opvattingen van journalisten (dagbladen, RTV). Wij stellen dan ook voor om een analyse te verrichten van de inhoud van opiniërende stukken in journalistieke media verschenen

tussen 17 juli en 5 september, met betrekking tot het handelen van de Rijksoverheid, waarbij meer specifiek zal worden gekeken naar de waardering voor de communicatie en informatievoorziening (n=20). Het gaat in dit traject niet zozeer om een representatief beeld, maar om een stratificatie op basis van het aanbod en tijdsperiode. De journalistieke media zullen zo worden gekozen dat ook media die rapporteren over de sociale media worden betrokken in de analyse, zoals "Geenstijl". De analyse / reconstructie van discussies in de sociale media (Facebook / Twitter) uit traject A kan op deze wijze voorzien worden van meer verdiepende informatie over de discussies die spelen in de (sociale) media.

Traject C: Publiekmeting

Een online enquête, uitgevoerd door TNS-NIPO onder N = 500 representatieve Nederlanders uit hun panelbestand (circa 20 vragen) over hun waardering en beleving van de communicatie en informatievoorziening. Wij bouwen in de publiekmeting voort op goede ervaringen die wij hebben opgedaan met eerder onderzoek voor het WODC naar NL-Alert. Het betreft de periode van 17 juli 2014 tot 5 september 2014.

Het waarborgen van representativiteit is cruciaal bij het uitvoeren van de publiekmeting. Vanuit de TNS-NIPObase (125.439 personen in 61.176 huishoudens) wordt een naar leeftijd, geslacht, hoogst gevolgde opleiding een Nielsen-regio representatieve steekproef getrokken van Nederlanders (16+ jaar). Aanvullend kan gezinsgrootte als representativiteitseis worden meegenomen. Respons in het panel is doorgaans 70 procent.

De vragen voor de publiekmeting zullen door de onderzoekers worden ontwikkeld op basis van de inventarisatie van het aanbod en in nauw overleg met de begeleidingscommissie. In de enquête worden daarnaast ook enkele vragen opgenomen ter nadere segmentering van de steekproef, zoals socio-demografie, positie van de respondent in de crisis (nabestaande, kende slachtoffer of niet, of de respondent (sociale) media heeft gevolgd, heeft meegedaan aan activiteiten rond de herdenking van vlucht MH17 en dergelijke). Tenslotte worden ook één of twee open vragen opgenomen. De schatting van TNS-NIPO is dat respondenten ongeveer acht minuten invulduur nodig hebben.

Grote zorgvuldigheid zal worden betracht om (retrospectieve) vertekening in de antwoorden te minimaliseren. Immers, media-aandacht en beelden die bestaan tijdens de meting kunnen de retrospectieve antwoorden (sterk) inkleuren. De vraagstelling zal hierop worden gericht. Het betreft hier een gebeurtenis met een zeer grote impact. TNS-NIPO heeft veel ervaring met publiekmetingen waar het gebeurtenissen betreft die in het verleden liggen. Daarbij is het cruciaal dat de meting plaatsvindt op een meetmoment dat relatief "medialuw" is. Belangrijk daarbij is dat de meting, mits deze zorgvuldig wordt voorbereid, binnen enkele dagen kan worden uitgevoerd.

De resultaten van de publiekmeting worden door TNS-NIPO aangeleverd in een databestand dat vervolgens door de onderzoekers wordt geanalyseerd en geïnterpreteerd.

Activiteiten en raming kosten uitvoering deelonderzoek 3

Activiteit	Uitvoerder	# Uur	Tarief	Kosten
Inventarisatie aanbod informatie	Broekema / Moorkamp			
Analyse berichtgeving (sociale) media	Gutteling			
Analyse en advisering	Broekema / Moorkamp			
Afleiden vragen	Gutteling			
Publiekmeting	Broekema			
Data-analyse	TNS-NIPO (excl. BTW)			
Reiskosten	Broekema			
Analyse sociale media	Torenvlied			
Totaal	Coosto			

art. 10, eerste lid,
onder c

Noot. Deze kosten zijn inclusief voorbereidingstijd en analyse, maar exclusief overleg met begeleidingscommissie en eindrapportage. [‡]De kosten voor Coosto zijn pro memorie opgenomen, ervan uitgaande dat binnen het ministerie toegang bestaat tot deze faciliteit.

5. Begroting

Aantal verwachte uren	Senior	Junior	
Funcie benaming	Hoogleraar	onderzoeker	Totaal
Onderdeel			
Vorbereiding (<i>Fase A</i>)			
Dataverzameling en -analyse tijdens de twee onderzoeksfasen			
<i>Fase B</i>			
<i>Fase C</i>			
Coördinatie over de vier onderzoeksfasen			
Rapportage (<i>Fase C</i>)			
Begeleiding			
Overleg			
Totalen			
Totaal in uren			
Totaal in dagen			

art. 10, eerste lid, onder c

Totale kosten

Personele kosten

Subtotaal	
Materiële kosten	
Reiskosten	
TNS-NIPO	
Subtotaal	
Totaal, exclusief btw	
Totaal inclusief btw	

art. 10, eerste lid, onder c

Toelichting

De begroting volgt uit de geraamde activiteiten en kosten die zijn opgenomen bij ieder deelproject. Dat betreft de onderzoeksfasen B en C. Daarboven zijn kosten opgenomen ten behoeve van:

- Vorbereidingsfase (*Fase A*), die tot doel heeft nadere afspraken te maken met de opdrachtgever en af te stemmen met de begeleidingscommissie / klankbordgroep.
- Coördinatie over de onderzoeksfasen en begeleiding ()
- Overleg met de begeleidingscommissie / klankbordgroep.

art. 10, eerste lid, onder c

Gezien de "zwaarte" van het multidisciplinair team is het ingezette uurtarief relatief laag. Een hoge inzet van hoogleraaruren is in het nabestaandenonderzoek, dat noodzakelijkerwijs door een zeer ervaren onderzoeker wordt uitgevoerd. Gezien het korte tijdsbestek waarbinnen gewerkt moet worden en de gevoeligheid van de evaluatie hebben wij gemeend geen studentassistent in te zetten, maar ervaren junior onderzoekers. Wij hebben relatief concurrerende uurtarieven gehanteerd. Vanzelfsprekend kunnen wij met de opdrachtgever in nader overleg treden over de uren toedeling of verruiming van het budget, mocht daartoe aanleiding zijn.

APPENDIX A. Korte achtergrondsheets²¹

1.1 De crash

Op 17 juli 2014 vindt in de Oekraïne een ramp plaats met grote maatschappelijke impact, zowel nationaal als internationaal. Vlucht MH17 van Malaysia Airlines—een Boeing 777-200 opgestegen van Schiphol op weg naar Kuala Lumpur—stort neer boven oorlogsgebied.²² Aan boord bevinden zich 283 passagiers (waarvan 196 Nederlanders) en 15 bemanningsleden. Geen van de 298 inzittenden overleeft de ramp.

Een buitengewoon complexe crisissituatie ontstaat. Slachtoffers vallen onder tien nationaliteiten, met verreweg het grootste aandeel Nederlanders, gevolgd door inzittenden met de Maleisische en Australische nationaliteit. Het vliegtuig is neergestort boven een gebied waar hevige gevechten woeden. Pro-Russische rebellen voeren er een onafhankelijkheidstrijd tegen de regering van Oekraïne—met op de achtergrond een groot internationaal conflict tussen Rusland en Oekraïne.

Voor nabestaanden komt een sterke media-aandacht met afschuwelijke beelden bovenop het leed van het verlies van dierbaren. Onmiddellijk na de ramp doen berichten in de media de ronde dat pro-Russische rebellen het vliegtuig zouden hebben neergeschoten met een luchtdoelraket. Confronterende foto's en filmpjes van de rampplek verschijnen op internet. Naast beelden van stoffelijke overschotten worden ook persoonlijke eigendommen van passagiers zichtbaar getoond; de eigendommen gaan bovendien door vreemde handen. Het neerstorten van MH17 en de slachtoffers worden onderdeel van het internationale conflict in de Oekraïne, waarvan de politieke dynamiek grillig is, onvoorspelbaar, en onderhevig aan propaganda van de verschillende partijen.

1.2 De crisisrespons

De overheid moet in deze complexe situatie een juiste crisisrespons zoeken—en ook geven. Minister-president Rutte en minister van Buitenlandse Zaken Timmermans geven de avond van de crash een gezamenlijke persconferentie. De Minister-president benadrukt niet te zullen rusten voordat de onderste steen boven is en dat, indien het een aanslag betreft, de daders moeten worden gepakt en gestraft.

Internationaal liggen de verhoudingen buitengewoon ingewikkeld. Betrokken zijn tien landen met nabestaanden. Maleisië is thuisbasis van de luchtvaartmaatschappij. De Oekraïense regering is verantwoordelijk voor het luchtruim. De pro-Russische rebellen claimen zeggenschap over het Oekraïense grondgebied waarop het vliegtuig is neergekomen. De Russische regering is actief in het conflict—niet alleen in de internationale diplomatie, maar ook operationeel, met militaire activiteiten in de grensregio. Australië stapt naar voren als actieve partner in de crisisbeheersing en stelt resolutie 2166 op, die op 21 juli in de VN Veiligheidsraad unaniem wordt aangenomen. Het neerhalen van MH17 wordt scherp veroordeeld, een onafhankelijk internationaal onderzoek naar de oorzaak wordt bepleit en onmiddellijke, veilige toegang geëist tot de crashsite. Minister Timmermans houdt die dag een emotionele toespraak voor de Veiligheidsraad. Het bergen van de slachtoffers krijgt de allerhoogste prioriteit. Eerst moet evenwel toegang worden verschaft tot het oorlogsgebied. Veel van de stoffelijke resten zijn dan geborgen door hulpverleners van het locale, Oekraïense agentschap voor rampenbestrijding (SES). Op 18 juli betreden Nederlandse onderzoekers van het Landelijk Team Forensische Opsporing en de Onderzoeksraad voor Veiligheid voor het eerst de

²¹ Deze achtergrondsheets heeft gediend om een gedeelde achtergrond te bieden aan het onderzoeksteam. De beschrijving is gebaseerd op een thans nog beperkte selectie van beschikbaar materiaal uit rapporten, kamerstukken, officiële internetbronnen en berichtgeving in de media. Vanzelfsprekend is deze korte achtergrondsheets voorlopig en onvolledig. Tijdens het onderzoek zal een tijdlijn van gebeurtenissen nauwgezet en gedetailleerd worden gereconstrueerd ten behoeve van de evaluatie.

²² In de onderhavige aanvraag voor het evaluatie-onderzoek spreken wij van het “neerstorten van vlucht MH17” als een ramp waarop een crisisrespons van de Nederlandse overheid volgde. Zolang op basis van het onderzoek naar de oorzaken van de ramp en het strafrechtelijk onderzoek nog geen gezaghebbende uitspraken worden gedaan, hanteren wij deze terminologie. Wij hanteren de term “oorlogsgebied” omdat hevige gevechten woeden tussen pro-Russische paramilitairen en het Oekraïense leger.

crashsite. Op 21 juli vinden de eerste transporten plaats van slachtoffers; eerst per trein naar Charkov; later met militaire vluchten terug naar Nederland. Medio november worden delen van het vliegtuig naar Nederland getransporteerd voor nader onderzoek, waarbij opnieuw menselijke resten zijn aangetroffen.

Nationaal kent de crisisrespons een groot aantal activiteiten. Een belangrijke activiteit is het vaststellen van de correcte vluchlijst en daarmee van de slachtoffers. Overlijdensaktes worden door het Openbaar Ministerie verzorgd voordat identificatie door forensische teams plaatsvindt. Ten behoeve van de identificatie van slachtoffers nemen familierechercheurs contact op met nabestaanden. Zij verlenen ook (na)zorg bij nabestaanden. De nazorg voor de nabestaanden is een belangrijke activiteit in de crisisrespons. De familierechercheurs hebben daarbij een belangrijke rol. Op 21 juli vindt een besloten informatiebijeenkomst plaats met nabestaanden. Daarbij zijn aanwezig Koning Willem-Alexander, Koningin Maxima en Minister-president Rutte.

Bij aankomst van de gevonden stoffelijke resten van de slachtoffers wordt steeds een plechtige welkomstceremonie gehouden op vliegbasis Eindhoven. Bij de eerste vlucht, op 23 juli, zijn aanwezig de Koning, Koningin, Minister-president, ministers en vertegenwoordigers van de getroffen landen. Ook nabestaanden wonen de ceremonie bij. Klokken luiden door het hele land op deze eerste dag van nationale rouw in de Nederlandse geschiedenis. Een indrukwekkende rouwstoet brengt de geborgen lichamen naar Hilversum, ter identificatie.²³ Op 26 augustus vindt een tweede informatiebijeenkomst voor nabestaanden plaats, waarbij bekend wordt gemaakt dat op 10 november 2014 een nationale herdenkingsplechtigheid voor de slachtoffers zal worden gehouden.

1.3 Reacties in samenleving²⁴

De crash van het vliegtuig boven oorlogsgebied heeft veel en heftige reacties opgeroepen in de nationale en internationale media. Daarbij gaat het niet alleen over de verslaglegging van de situatie op de crashsite en de mogelijke oorzaken van de crash. Het gaat ook over de toegang tot de crashsite—noodzakelijk voor het bergen van stoffelijke overschotten en persoonlijke eigendommen, maar ook voor het verzamelen van (bewijs)materiaal dat aanwijzingen geeft voor de oorzaak en mogelijk verantwoordelijken. Er doorheen spelen, in de maatschappelijke discussie, steeds de turbulente politieke ontwikkelingen in het Oekraïneconflict. De crisisbeheersing, crisiscommunicatie en nazorg voor nabestaanden zijn onlosmakelijk verbonden met het Oekraïneconflict. Daarom is het uiterst belangrijk om zorgvuldig vast te stellen hoe de nabestaanden, de Tweede Kamer en het bredere publiek (al dan niet via de media) het optreden van de overheid hebben ervaren in de crisis die ontstond na het neerstorten van vlucht MH17.

De wijze waarop de stoffelijke resten van de inzittenden van vlucht MH17 terugkomen in Nederland maakt diepe indruk in Nederland en de wereld—zoals blijkt uit verslaggeving in nationale en internationale media. Dat laat onverlet dat ook kritische vragen worden gesteld: in de Tweede Kamer, door nabestaanden²⁵ en in de media. Heeft de overheid, bijvoorbeeld, niet (te) traag gereageerd? Had de Minister-president geen deal kunnen sluiten met de rebellen en zodoende persoonlijke bezittingen, lichamen en wrakstukken veel eerder veilig kunnen stellen? Is er een geheime deal met de Oekraïne gesloten? Waarom is de overheid soms zo terughoudend geweest met het verstrekken van informatie? In de Tweede Kamer wordt hierover gediscussieerd, soms met scherpe toon. In de maatschappelijke discussies gaat het inhoudelijk niet alleen over de oorzaken en achtergronden van de crash, en over de turbulente internationale politieke situatie rond het conflict

²³ Bij schrijven van de onderhavige aanvraag voor het evaluatie-onderzoek zijn drie van de 298 inzittenden nog niet geïdentificeerd, allen Nederlandse slachtoffers.

²⁴ De tijdshorizon in deze korte achtergrondschets is iets ruimer genomen dan de relevante tijdshorizon van de evaluatie van de crisisbeheersingsorganisatie (die loopt van de start van de crisis tot het overgaan naar een projectorganisatie), maar dekt de tijdshorizon van het onderzoek naar de perceptie van nabestaanden.

²⁵ Bijvoorbeeld, op 6 december 2014 verschijnt een artikel in *Algemeen Dagblad* waarin letselschade advocaat Bob van der Groen namens twintig nabestaanden kritiek uit op de aanpak van de Nederlandse overheid, waarbij de problematiek rond toegang tot de crashsite centraal staat.

in de Oekraïne, maar ook over de houding van de Nederlandse overheid. Begin februari 2015 concentreert de discussie in de Kamer zich op de veiligheidssituatie in het Oekraïense luchtruim, enkele dagen voordat de ramp zich voltrok, waardoor het overheidsoptreden door sommige partijen op nog kritischer toon werd besproken dan voorheen.

1.4 Nationale crisisbeheersingsorganisatie²⁶

Bij de onderhavige evaluatie staat de *nationale crisisbeheersingsorganisatie* centraal. Deze bestaat uit een aantal gedefinieerde actoren met samenhangende functies, taken, bevoegdheden en onderlinge (werk)relaties. Deze actoren nemen gezamenlijk de crisisbeheersing ter hand. Nadat vlucht MH17 was neergestort boven de Oekraïne, is deze organisatie in werking getreden. De nationale crisisbeheersingsorganisatie is onderdeel van de Rijkscrisisstructuur. De wettelijke basis voor de instelling, inrichting en werkwijze van de nationale crisisbeheersings-organisatie wordt gevormd door: (a) het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming 2013—kortweg het “Handboek” (NCTV, Den Haag; Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 29 668, nr. 37), en (b) het Instellingsbesluit Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb) van 2013 (Staatscourant 24 april 2013, nr. 11207).

De nationale crisisbeheersingsorganisatie treedt in werking als er een gebeurtenis optreedt waarbij “de nationale veiligheid in het geding is doordat één of meerdere vitale belangen worden aangetast en waarbij de reguliere structuren en/of middelen niet toereikend zijn om de stabiliteit te handhaven.” (Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming, kortweg het “handboek”, II-2). Een dergelijke gebeurtenis is in het handboek gedefinieerd als een “intersectorale crisis” die veelal interdepartementale betrokkenheid vereist. Deze inzet kan variëren tussen: (1) het faciliteren van de verantwoordelijke autoriteiten, (2) het geven van richting aan de crisisbeheersing door middel van het geven van “dringende adviezen” en (3) het direct aansturen van de crisisbeheersing door middel van “aanwijzingen” of het overnemen van de crisisbeheersing door het definiëren van het crisisniveau als “GRIP Rijk.”

1.4.1 Een ambtelijke en een politiek-bestuurlijke commissie

Op 17 juli werden direct de twee centrale commissies in de crisisbeheersingsorganisatie ingesteld, die nog diezelfde avond bijeen kwamen. De eerste, ambtelijke commissie betreft de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb). Hierin namen zitting de topambtenaren van de betrokken ministeries: Algemene Zaken, Veiligheid en Justitie, Buitenlandse Zaken, Defensie, Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Infrastructuur en Milieu. Daarnaast namen aan het overleg ook vertegenwoordigers deel van de Nationale Politie, de inlichtingendiensten, van afdelingen van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) en het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (NKC). De tweede, politiek-bestuurlijke commissie betrof de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb), waarin zitting hebben de Minister-president, de Minister van Algemene Zaken, en de Minister van Veiligheid en Justitie—in de crisis rond de MH17 aangevuld met de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Defensie.

1.4.2 Staffuncties en operationele functies

De crisisbeheersingsorganisatie omvat, naast de twee commissies, ook staffuncties en executieve functies. De organisatie omvat, allereerst een *adviesteam* (AT) van beleidsadviseurs, dat adviseert over het inschakelen van de MCCb en de ICCb en de laatste commissie ondersteunt met informatie ten behoeve van besluitvorming in de respons- en nafase van de crisis.

²⁶ De korte beschrijving in deze paragraaf is gebaseerd op het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming en het Magazine Nationale Veiligheid. In deze offerte aanvraag is vooralsnog uitgegaan van de informatie in deze documenten. Vanzelfsprekend is een nauwgezette, gedetailleerde feitelijke reconstructie van de crisisbeheersing het onderwerp van de voorgestelde evaluatie. Hierdoor hebben de beschrijvingen in de onderhavige aanvraag voor het evaluatie-onderzoek een voorlopig karakter hebben.

Het *Nationaal Crisiscentrum* (NCC) ondersteunt, implementeert en faciliteert de interdepartementale coördinatie. Het centrum is het knooppunt waar de (ambtelijke en bestuurlijke) informatievoorziening en crisiscommunicatie zijn ondergebracht. Hier komen de functionele, departementale “kolommen” samen en worden zij geïntegreerd vanuit het intersectorale perspectief van de crisis. Centrale aandachtsgebieden van het NCC zijn informatie, maatregelen, communicatie, en scenario-ontwikkeling rond de crisis.

Het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC) verbindt operationele activiteiten in de veiligheidsketens met elkaar, zoals die van politie, Defensie, Koninklijke Marechaussee, brandweer en GHOR. Bestuurlijke schakel tussen het LOCC en de twee commissies wordt, indien nodig, gevormd door een Landelijk Operationele Staf. Binnen de betrokken departementen worden departementale coördinatiecentra (DCC's) ingericht die de operationele en beleidsmatige responsactiviteiten binnen het eigen departement coördineren.

Het Handboek Crisisbesluitvorming 2013 voorziet erin dat bij een “lokale/regionale crisis met nationale uitstraling, of waar meerdere ministeries bij betrokken zijn, (...) coördinatie van de crisiscommunicatie op nationaal niveau [kan] plaatsvinden via het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (NKC).” Het NKC is het knooppunt vanuit de Rijksoverheid op het gebied van pers- en publieksvoorlichting en formuleert de nationale voorlichtingsstrategie, communicatiekaders en kernboodschappen. Het NKC is ook aanspreekpunt voor andere instanties (gedefinieerd als lokale, regionale, of nationale partners). Het NKC heeft als taken media en publiek te volgen, het AT, ICCb en NCCb te adviseren, pers- en publieksvoorlichting te ontwikkelen, coördineren en (deels) uitvoeren, alsmede andere overheden te informeren.

1.4.3 Crisis in het buitenland

Bij de ramp met vlucht MH17 is sprake van een situatie die een effect heeft op Nederland, in de vorm van een grote maatschappelijke betrokkenheid. Het Handboek Crisisbesluitvorming 2013 voorziet in deze situaties in de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de Minister (Ministerie) van Veiligheid en Justitie—die verantwoordelijk is voor de in Nederland te treffen maatregelen en bijstand vanuit de Europese Unie—en de Minister (Ministerie) van Buitenlandse Zaken—die verantwoordelijk is voor de internationale bijstand buiten de Europese Unie. Wanneer Nederlanders in het buitenland getroffen zijn door een ramp, ongeval of crisis, stelt het Handboek Crisisbesluitvorming 2013 dat het Ministerie van BZ (met haar vertegenwoordigingen in het buitenland) het verantwoordelijke ministerie is voor de afhandeling van de daaruit volgende consulaire werkzaamheden.

1.4.4 Inbedding in de Rijkscrisisstructuur

De Rijkscrisisstructuur wordt in de kern gevormd door de *nationale crisisbeheersingsorganisatie*, maar bestaat feitelijk uit meer actoren dan uitsluitend de actoren genoemd in de crisisbeheersingsorganisatie (startnotitie WODC, p.2). Alle partijen die bijdragen aan de beheersing van een crisis behoren op het moment van de crisis tot de Rijkscrisisstructuur (startnotitie WODC, p. 2). In de crisis volgend op het neerstorten van vlucht MH17 kan worden gedacht aan actoren in de departementale kolommen voor zover niet ingeschakeld via het LOCC zoals de Nationale Politie, het Nederlands Forensisch Instituut, de Koninklijke Marechaussee, of ingeschakeld via de ICCB, zoals de inlichtingendiensten. De reikwijdte van de Rijkscrisisstructuur rond de MH17 crisis strekte, vanzelfsprekend, veel verder dan de nationale crisisbeheersingsorganisatie of de departementen. Vanuit de luchtvaartindustrie zijn, onder meer, betrokken: Schiphol, Malaysia Airlines en partner KLM en Boeing. Vanuit het identificatieonderzoek en nazorg voor nabestaanden zijn, onder meer, betrokken: het Openbaar Ministerie, gemeenten, veiligheidsregio's, slachtofferhulp Nederland, kenniscentrum Impact, uitvaartondernemingen en kerken. Deze actoren hebben geen (directe of formele) stem in de besluitvorming binnen de crisisbeheersingsorganisatie. Dat laat onverlet dat een goede inbedding van deze organisaties in de nationale crisisbeheersingsorganisatie (vanuit het perspectief van de gehele rijkscrisisstructuur)—via optimale samenwerking—essentieel is voor een kwalitatief hoogwaardige crisisrespons en nafase.

APPENDIX B. Expertise projectteam

W. (Wout) Broekema, Msc.

Als onderzoeker met bestuurskundige expertise neemt Wout Broekema deel aan het multidisciplinaire onderzoeksteam. Wout Broekema is als onderzoeker verbonden aan de Universiteit Leiden (Instituut Bestuurskunde). Hij rondde in 2011 zijn master opleiding Bestuurskunde aan de Universiteit Leiden *cum laude* af in de richting crisis en veiligheidsmanagement, waarbij zijn thesis werd bekroond met de Jan van Hout Prijs.

Broekema was uitvoerend onderzoeker in het recente WODC-onderzoek naar de rol van externe experts in crisisbesluitvorming en –communicatie (2013). Hierbij is middels een meta-analyse over 114 crisis evaluatierapporten onderzocht hoe een adequate samenwerking tussen de reguliere crisisorganisatie en externe deskundigen kan worden vormgegeven. Broekema doet onderzoek naar het lerend vermogen van publieke organisaties naar aanleiding van crises. Hierbij richt hij zich op de factoren die het leerproces van organisaties beïnvloeden, tijdens een crisis en in de nafaase. Hij is succesvol toegelaten tot de laatste ronde van het NWO onderzoekstalent programma voor een subsidie op dit onderwerp. Hij heeft daarnaast onderzoek verricht naar: (1) de rol van evaluatierapporten in organisatieleren van veterinaire crises, (2) de rol van politisering in beleidsleren van olierampen en (3) de rol van netwerken in crisisbeheersing op scholen.

Enkele relevante publicaties

- Broekema, W.G. (2014). *Crisis-induced learning by the EU: the effect of issue politicization*. EGPA Symposium, Speyer, 8-9 September.
- 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.

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. Een 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 afgeschermd (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.
- Taylor, 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.

Dr. J. (Jan) M. Gutteling

Is universitair hoofddocent aan de Universiteit Twente (Enschede), 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 risico communicatie. Onderzoek is bij voorkeur kwantitatief en empirisch van aard, en 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 overhead, 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 Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Gutteling, J.M. (2014). Risk Communication. *The International Encyclopedia of Political Communication*, Mazzoleni, Barnhurst, Ikeda, Maia, Wessler (Eds). Wiley-Blackwell. Accepted 8.3.2014.
- Nijkraake, 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 Task Force Uruzgan en hij rondt hierover binnenkort zijn proefschrift af. In zijn promotie onderzoek 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 Defensie organisatie en heeft hij expertise opgebouwd in het opzetten en uitvoeren van evaluatie onderzoek binnen organisaties die opereren onder crisis omstandigheden. 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 expeditieorganisatie 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. Vrouwenfelder (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 ongevalsrapportages over incidenten met Unmanned Aerial Vehicles van het type Sagem-Sperwer*. Internal report Ministry of Defense. Breda: Nederlandse Defensie Academie.

Prof. Dr. R. (René) Torenvlied

Als projectleider en onderzoeker met een achtergrond in bestuurskunde, sociologie en politicologie neemt René Torenvlied deel aan het evaluatie onderzoek. Torenvlied is als hoogleraar Publiek Management verbonden aan de vakgroep Bestuurskunde van de Universiteit Twente en als honorair hoogleraar verbonden aan het Instituut Bestuurskunde van de Universiteit Leiden. Torenvlied bekleedt hiernaast wetenschappelijke functies (zoals co-editor van de *Journal of Public Administration Theory and Research*, editor van de *American Review of Public Administration*) en maatschappelijke functies (bijvoorbeeld lid Politiekkring van Ministerie V&J / 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 bestuurlijke ervaring en 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 (2013).

Enkele relevante publicaties

- 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.
- Torenvlied, René. 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).
- 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, Annemarije, and René Torenvlied. 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.
- Oosterwaal, Annemarije, Diane Payne, and René Torenvlied. 2012. The effect of political disagreement on discretion: Mechanisms and conditions. *Administration & Society* 44(7): 800-824.
- Akkerman, Agnes, and René Torenvlied. 2011. Managing the Agency Environment: Effects of Network Ambition on Agency Performance. *Public Management Review* 13(1), 159-174.
- Torenvlied, René 2000. *Political decisions and agency performances*. Dordrecht/Boston/ London: Kluwer Academic Publishers (ISBN 0-7923-6092-3), 284 pp.

Prof. Dr. R. A. (Ramses) Wessel

Ramses A. Wessel neemt aan het evaluatie onderzoek 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 buitenland 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

TNS-NIPO

Partner ten behoeve van het publieksonderzoek is TNS-NIPO. TNS-NIPO heeft zich gespecialiseerd in publiekmetingen en doet ook grootschalig campagne-effectonderzoek voor de Rijksoverheid. Bij publiekmetingen staat de TNS-NIPObase centraal, met daarin 125.439 personen (in 61.176 huishoudens) die bereid zijn om regelmatig via internet aan de onderzoeken van TNS NIPO mee te werken. TNS NIPObase onderscheidt zich van andere panels in Nederland door het feit dat mensen zichzelf niet als panellid kunnen aanmelden. In plaats daarvan werft TNS NIPO actief nieuwe panelleden: deels via eigen onderzoeken, deels via adresbestanden die worden aangekocht bij leveranciers als Cendris of Experian. Doordat mensen zichzelf niet

kunnen aanmelden voor deelname aan TNS NIPObase wordt een selectiebias tegengegaan: voorkomen wordt hiermee dat alleen enthousiaste (beroeps)respondenten in het panel worden opgenomen, wat de datakwaliteit negatief kan beïnvloeden. Naast actieve werving van nieuwe panelleden kent TNS NIPObase ook actief panelbeheer: TNS NIPO controleert het respons- en invulgedrag van respondenten en beloont respondenten met een incentive voor hun deelname aan de onderzoeken. Deze maatregelen zorgen voor een hoge respons (gemiddeld 70%) en lage uitval van panelleden (minder dan 5% op jaarbasis).

Nadat de definitieve vragenlijst is vastgesteld, zal deze door TNS NIPO worden geprogrammeerd voor afname via internet. Vanzelfsprekend wordt de vragenlijst in een voor respondenten heldere en prettige layout geprogrammeerd. De geprogrammeerde vragenlijst wordt getest door de TNS NIPO-projectleider, waarbij ook gebruik wordt gemaakt van dummy data om te controleren of de routing in de vragenlijst goed werkt. Alle personen in de steekproef ontvangen van TNS NIPO een e-mail met daarin een link naar de vragenlijst. Op dat moment gaat het veldwerk van start. Tijdens het veldwerk, dat een doorlooptijd van maximaal anderhalve week heeft, monitort TNS NIPO nauwgezet de hoogte en de kwaliteit van de respons. Halverwege het veldwerk stuurt TNS NIPO een reminder uit om de respons te optimaliseren.

ONDERZOEKSVOORSTEL**Evaluatie nationale crisisbeheersingsorganisatie vlucht MH17**

Universiteit Twente – Vakgroep Bestuurskunde

Onderzoeksleiding: Prof. dr. R. Torenvlied

Datum

11 februari 2015

Opdrachtgever

Ministerie van Justitie, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Contactpersoon

Projectbegeleider
Afdeling Extern Wetenschappelijke Betrekkingen (EWB)

art. 10, tweede lid,
onder e

Kenmerken verzoek

Projectnummer: 2563
Datum: 11 december 2014

Opdrachtnemer

Universiteit Twente, Vakgroep Bestuurskunde
t.a.v. prof. dr. R. Torenvlied
Postbus 217
7400 AE Enschede

Contactpersoon

Prof. dr. R. Torenvlied

[T]
[E]

art. 10, tweede lid,
onder e

INHOUDSOPGAVE

1. Opdracht en doel van de evaluatie	3
1.1 <i>Opdracht</i>	3
1.2 <i>Doel van de evaluatie</i>	3
1.3 <i>Tijdslijn van de evaluatie</i>	5
1.4 <i>Afbakening ten opzichte van andere onderzoeken</i>	5
2. Gekozen benadering en onderzoeksteam	6
2.1 <i>Onderzoeksteam</i>	6
2.1.1 <i>Multidisciplinariteit</i>	6
2.1.2 <i>Onafhankelijkheid</i>	9
2.2 <i>Drie deelonderzoeken</i>	9
2.3 <i>Analysekaders voor de evaluatie</i>	9
2.3.1 <i>Feitelijke reconstructie van crisisbeheersing</i>	10
2.3.2 <i>Intern en extern perspectief</i>	10
2.3.3 <i>Representativiteit</i>	11
3. Organisatie en planning van het onderzoek	11
3.1 <i>Organisatie van het onderzoeksteam en terugkoppeling</i>	11
3.2 <i>Doorlooptijd van het onderzoek</i>	12
3.3 <i>Fasering en planning van het onderzoek</i>	12
3.4 <i>Eindproduct</i>	13
4. Uitwerking van deelonderzoeken	13
4.1 <i>Deelonderzoek 1: Functioneren crisisbeheersingsorganisatie</i>	13
4.2 <i>Deelonderzoek 2: Nabestaandenonderzoek</i>	19
4.3 <i>Deelonderzoek 3: Informatievoorziening en crisiscommunicatie</i>	23
Appendix A. Korte achtergrondschets	27
1.1 <i>De crash</i>	27
1.2 <i>De crisisrespons</i>	27
1.3 <i>Reacties in samenleving</i>	28
1.4 <i>Nationale crisisbeheersingsorganisatie</i>	29
1.4.1 <i>Commissies op ambtelijk en politiek-bestuurlijk niveau</i>	29
1.4.2 <i>Staffuncties en operationele functies</i>	30
1.4.3 <i>Crisis in het buitenland</i>	30
1.4.4 <i>Inbedding in de Rijkscrisisstructuur</i>	30
Appendix B. Expertise projectteam	31

ONDERZOEKSVORSTEL EVALUATIE NATIONALE CRISISBEHEERSINGSORGANISATIE VLUCHT MH17

1. Opdracht en doel van de evaluatie

1.1 Opdracht

De voorgenomen evaluatie van de nationale crisisbeheersingsorganisatie rond vlucht MH17 behoort tot de systematiek van terugkoppeling na een intersectorale crisis. De wetgever voorziet hierin: hoofdstuk XI, artikel 1 van het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming 2013 stelt dat het van belang is dat het optreden van de overheid bij crises wordt geëvalueerd.¹ Ingeval van interdepartementale crises neemt de Minister van Veiligheid en Justitie het initiatief.² De Minister van VenJ heeft het WODC gevraagd om de evaluatie van de nationale crisisbeheersingsorganisatie rond vlucht MH17 uit te voeren. Het WODC heeft hiertoe een startnotitie geschreven. Dit onderzoeksvorstel werkt de startnotitie nader uit. Een korte, inhoudelijke achtergrondschets die gediend heeft om het onderzoeksteam een gedeeld referentiekader te bieden, is opgenomen in Appendix A.

1.2 Doel van de evaluatie

Wij volgen de startnotitie van het WODC bij het formuleren van het doel van de evaluatie: "Inzicht krijgen in de vraag in hoeverre de nationale crisisbeheersingsorganisatie na het neerstorten van vlucht MH17 heeft gefunctioneerd zoals beschreven in het Instellingsbesluit MCCb³ 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."⁴

Uit de tekst van het Handboek vloeit voort dat het feitelijke functioneren van de overheid ten tijde van de crisis rond vlucht MH17 centraal zal staan bij de evaluatie (zie ook startnotitie, p.3.). De startnotitie van het WODC maakt de volgende drieslag in (hoofd)doelstellingen van de evaluatie:

1. *Algemeen*: Functioneren (1.1) en bijdrage (1.2) van nationale crisisbeheersingsorganisatie
2. *Specifiek*: Geboden nazorg aan nabestaanden
3. *Specifiek*: Informatievoorziening en crisiscommunicatie

Wij hebben de doelstellingen van de startnotitie nader geordend, waardoor wij tot drie deelonderzoeken komen (later uitgewerkt in deze aanvraag). De voorgestelde evaluatie van de nationale crisisbeheersingsorganisatie rond vlucht MH17 heeft de volgende, eerste doelstelling:

Doelstelling 1.1: Functioneren nationale crisisbeheersingsorganisatie

Inzicht verkrijgen in het functioneren van de nationale crisisbeheersingsorganisatie, meer specifiek:

- a. Inzicht in de *feitelijke rol* die de actoren binnen de nationale crisisbeheersingsorganisatie hebben gespeeld in de crisis MH17;

¹ Afbakening ten opzichte van intersectorale operationele activiteiten (bijv. samenwerking tussen politie en defensie in de Oekraïne) zal plaatsvinden in nader overleg met opdrachtgever en begeleidingscommissie.

² Meer precies stelt het 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.

³ MCCb: Ministeriële Commissie Crisisbeheersing.

⁴ 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."

b. Inzicht in de overeenstemming tussen de feitelijke rol en de *rol zoals voorgeschreven* in het Instellingsbesluit MCCb en het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming 2013.

Doelstelling 1.2: Bijdrage nationale crisisbeheersingsorganisatie aan crisisbeheersing

Inzicht verkrijgen in de *bijdrage* van het functioneren van de nationale crisisbeheersingsorganisatie aan het beheersen van de crisis rond het neerstorten van vlucht MH17, meer specifiek:

- a. Inzicht in de *flexibele invulling* die de actoren binnen de nationale crisisbeheersingsorganisatie hebben gegeven aan het spanningsveld tussen protocollering en (discretionaire) ruimte in de organisatie, ten behoeve van een adequate beheersing van de crisis;
- b. Inzicht in de *samenwerking* van de nationale crisisbeheersingsorganisatie met partijen die hebben bijgedragen aan de beheersing van de crisis maar geen deel uitmaken van de nationale crisisbeheersingsorganisatie;
- c. Inzicht in de wijze waarop de *internationale politieke dynamiek* van het Oekraïneconflict mede vorm heeft gegeven aan de besluitvorming en het functioneren van de actoren van de nationale crisisbeheersingsorganisatie.

Het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming 2013 doet geen uitspraak over het gekozen perspectief bij het evalueren van een intersectorale crisis. Het evaluatieperspectief kan zich *intern* beperken tot de betrokken actoren binnen de nationale crisisbeheersingsorganisatie, maar ook *extern* worden gekozen. De startnotitie van het WODC kiest nadrukkelijk voor een breder perspectief bij de evaluatie van de informatievoorziening en crisiscommunicatie rond het neerstorten van vlucht MH17. In de voorgestelde evaluatie volgen wij deze verbreding. Het neerstorten van vlucht MH17 had een zeer grote maatschappelijke impact. Hierbij is het een belangrijke taak voor de overheid om actieve (na)zorg te plegen voor de direct betrokkenen—in dit geval de nabestaanden van de slachtoffers van de crash. Ook de informatievoorziening en crisiscommunicatie zijn vanzelfsprekend medebepalend voor de impact die de crash heeft bij de nabestaanden van de slachtoffers. Hieruit vloeit de tweede doelstelling van het onderzoek voort:

Doelstelling 2: Nazorg en communicatie naar nabestaanden

Inzicht verkrijgen in het optreden van de Rijksoverheid richting nabestaanden:

- a. Inzicht in de geboden *nazorg* aan nabestaanden
- b. Inzicht in de wijze waarop de communicatie naar en met nabestaanden is verlopen—mede ook vanuit het perspectief van de nabestaanden zelf.

Bij een crisis van deze omvang zijn informatievoorziening en crisiscommunicatie naar maatschappelijke actoren medebepalend voor de maatschappelijke impact van de crisis. In de eerste plaats legt het kabinet verantwoording af voor zijn handelen aan de Tweede Kamer. Vanuit een verantwoordingsperspectief is het van belang om inzicht te hebben in de informatievoorziening van de Rijksoverheid naar de Tweede Kamer. In de tweede plaats reageren de media en de samenleving op gebeurtenissen in het crisisverloop en de crisisbeheersing zelf. Het ligt daarom in de rede dat bij de evaluatie van de nationale crisisbeheersing rond vlucht MH17 ook de informatievoorziening en communicatie naar de (massa)media en de samenleving worden opgenomen als onderdeel van de evaluatie. Hieruit vloeit de derde doelstelling van het onderzoek voort:

Doelstelling 3: Informatievoorziening en communicatie naar Kamer en samenleving

Inzicht verkrijgen in de wijze waarop de *informatievoorziening en communicatie* vanuit de Rijksoverheid—mede ook vanuit het perspectief van deze actoren zelf—is verlopen richting:

- a. De Tweede Kamer
- b. De media / samenleving

Nota bene

1. *Rol van de internationale politieke dynamiek in deelvragen (2) en (3).* De rol van internationale politieke dynamiek en de omstandigheden van het Oekraïneconflict zijn ondergebracht in de eerste doelstelling (1.2)—conform de startnotitie van het WODC. Dit laat onverlet dat deze dynamiek (het rampgebied als oorlogsgebied) zeker de nazorg en de informatievoorziening / communicatie naar nabestaanden mede heeft bepaald. Ook discussies in de Tweede Kamer en in de (massa)media reflecteren de problematiek van de oorlogssituatie in het rampgebied.

Toch menen wij de analyse van de invloed van de politieke dynamiek (vooralnog) *niet* expliciet op te nemen in de tweede en derde doelstelling van de evaluatie. Reden is, in de eerste plaats, dat de invloed van de internationale politieke dynamiek op *indirecte* wijze (bijvoorbeeld vanuit behoeften van nabestaanden, vanuit de Tweede Kamer en samenleving) zeker aan de orde zal komen. In de tweede plaats beperkt de opdracht in de startnotitie van het WODC zich tot de invloed op de nationale crisisbeheersingsorganisatie. Mocht de opdrachtgever menen dat een meer expliciete analyse van de invloed van de internationale politieke dynamiek ook aan de orde moet komen in doelstellingen (2) en (3) en niet slechts in doelstelling (1), dan kan dit worden ingebouwd—vanzelfsprekend in overleg met de begeleidingscommissie en klankbordgroep.

2. *Lessen.* De centrale doelstelling van de startnotitie rept, in algemene zin, van te trekken lessen voor het functioneren van de nationale crisisbeheersingsorganisatie bij toekomstige crises. Al is de startnotitie niet expliciet over de handelende actor, gaan wij ervan uit dat deze lessen getrokken zullen worden door de crisisbeheersingsorganisatie zelf, (mede) op basis van de feitelijke informatie die de voorgestelde evaluatie zal opleveren. De evaluatie zal daarom geen inhoudelijk (eind)oordeel vellen of expliciete aanbevelingen formuleren.⁵

1.3 Tijdslijn van de evaluatie

De tijdslijn van de evaluatie is vastgesteld tussen het ontstaan van de crisis, op 17 juli 2014, tot het moment dat de nationale crisisbeheersingsorganisatie overgaat naar een projectorganisatie met een Interdepartementale Commissie en een Ministeriele Commissie, op 5 september 2014.⁶ Conform de startnotitie van het WODC wordt voor onderzoek naar de perceptie van nabestaanden een ruimere tijdslijn gehanteerd, namelijk van 17 juli 2014 tot 1 januari 2015.

1.4 Afbakening ten opzichte van andere onderzoeken

Verschillende onderzoeken zijn gestart na het neerstorten van vlucht MH17, die van andere aard zijn dan de voorgestelde evaluatie. Het eerste onderzoek, naar de *oorzaken van het neerstorten van vlucht MH17, de besluitvorming rondom het bepalen van vliegroutes* en naar de *beschikbaarheid van passagierslijsten*, wordt uitgevoerd door de onafhankelijke Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV). Op 9 september presenteerde de Onderzoeksraad voor Veiligheid een rapport van eerste bevindingen, waarbij de Raad (p. 31) stelt dat de schade aan het toestel erop wijst dat het vliegtuig is doorboord door een groot aantal voorwerpen met hoge energie van buiten het vliegtuig. Het onderzoek van de OvV is van andere aard dan de onderhavige evaluatie. De onderzoekers zijn zich ervan bewust dat de voorgestelde evaluatie raakvlakken zal hebben met het OvV-onderzoek. Immers, de crisisbeheersingsorganisatie heeft het onderzoek van de OvV ter plaatse gefaciliteerd—en werkte bijvoorbeeld ook nauw samen met de OvV ten behoeve van het terugbrengen van de wrakstukken van het vliegtuig. Inhoudelijk heeft de onderhavige evaluatie een andere doelstelling dan het onderzoek van de OvV.

⁵ De wijze waarop in het eindrapport inhoudelijke aspecten van de crisisbeheersing aan de orde komen, zal nauw worden afgestemd met opdrachtgever, begeleidingscommissie en klankbordgroep. Mocht er bij de opdrachtgever behoefte bestaan dat de onderzoekers expliciete aanbevelingen formuleren, dan kan dit worden besproken en nader worden gepreciseerd in overleg met de begeleidingscommissie en klankbordgroep.

⁶ Magazine Nationale veiligheid en crisisbeheersing, 2014, nr. 4, p. 4; Startnotitie WODC, p. 3,

Het tweede onderzoek betreft het *strafrechtelijk onderzoek*. Dat onderzoek wordt niet alleen door Nederland verricht, maar 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.⁷ Ook dit tweede onderzoek is van andere aard, maar heeft wel raakvlakken met de onderhavige evaluatie: het verzamelen van bewijsmateriaal dat kan leiden tot aanwijzen van verantwoordelijken is gefaciliteerd door (en heeft plaatsgevonden in nauwe samenwerking met) de nationale crisisbeheersingsorganisatie. Inhoudelijk heeft de onderhavige evaluatie echter een geheel andere doelstelling dan het justitiële onderzoek.

Naast deze twee hoofdonderzoeken worden ook verschillende *interne onderzoeken* uitgevoerd door ministeries—al dan niet uitbesteed aan externe partijen.⁸ Dit betreffen onderzoeken naar het interne functioneren van het eigen departement tijdens de crisis. Het voorgestelde evaluatieonderzoek zal zich richten op het intersectorale aspect van de nationale crisisbeheersingsorganisatie en niet op het intern functioneren van de betrokken ministeries. Informatie die beschikbaar komt vanuit de interne evaluatie zal worden meegenomen in het voorgestelde evaluatieonderzoek. De evaluatie van de nationale crisisbeheersingsevaluatie zal echter naar verwachting, vanuit haar intersectorale karakter, meer zijn dan de optelsom van de individuele, departementale onderzoeken. De startnotitie van het WODC merkt ook op dat deze interne evaluaties niet hetzelfde zijn qua inhoud en opzet.

2. Gekozen benadering en onderzoeksteam

2.1 Onderzoeksteam

De evaluatie van de nationale crisisbeheersingsorganisatie vlucht MH17 is breed van opzet. De evaluatie is complex en vereist veel prudentie. De complexiteit is (mede) ingegeven door:

- De sterke internationaal-politieke dynamiek waarbinnen de crisisbeheersing zich afspeelde;
- De keuze voor het betrekken van het perspectief van nabestaanden in de evaluatie wat betreft nazorg en communicatie;
- Het betrekken van het perspectief van Tweede Kamer en samenleving in de evaluatie wat betreft informatievoorziening en communicatie;
- De grote omvang en reikwijdte van de Rijkscrisisstructuur. Zeer veel partijen hebben bijgedragen aan het beheersen van de crisis;
- De grote politiek-maatschappelijke impact van de crash en de grote politiek-maatschappelijke aandacht die uitgaat naar de oorzaken van de crash, de strafrechtelijke vervolging van verantwoordelijken, en het verloop van de crisisbeheersing.

2.1.1 Multidisciplinariteit

Gegeven de brede opzet van de evaluatie kiezen wij, in de eerste plaats, voor een multidisciplinair team van vooraanstaande onderzoekers—met specifieke expertise en onderzoekservaring op de belangrijke deelterreinen die de evaluatie bestrijkt. Een overzicht van de c.v.'s van de onderzoekers is opgenomen in Appendix B. De volgende disciplines zijn betrokken in het onderzoek:

⁷ Op 20 december maakt het Openbaar Ministerie, in een brief aan nabestaanden, bekend over meer informatie te beschikken dan de media veronderstellen—en rept, expliciet, over het scenario dat een luchtdoelraket vlucht MH17 heeft neergeschoten.

⁸ Het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming voorziet niet expliciet in departementale evaluaties. Wel relevant is de “Themalijs tafase” in het Handboek (bijlage C, 46). In deze lijst wordt onder punt 28 gesteld dat “onderzoeken na de ramp [plaatsvinden] gericht op de oorzaak en het handelen van de (hulpverlenings)diensten.”

Bestuurskunde—Bestuurskundige kennis van crises, complexe uitvoeringsprocessen en samenwerking in netwerken is noodzakelijk—in het bijzonder om de uitvoeringspraktijk van de nationale crisisbeheersingsorganisatie te analyseren ten tijde van de crisis rond het neerstorten van MH17.

Ten behoeve van inbreng van de noodzakelijke bestuurskundige expertise neemt *prof. dr. R. Torenvlied*, Universiteit Twente, deel aan het multidisciplinaire onderzoeksteam. Hij is tevens projectleider van het gehele evaluatieonderzoek. René Torenvlied is hoogleraar publiek management, Universiteit Twente (vakgroep Bestuurskunde). Hij heeft uitgebreide onderzoekservaring op de gebieden van beleidsevaluatie en de uitvoering van complexe beleidsprocessen, waaronder crises, in samenwerkingsnetwerken. Hij was recentelijk projectleider in een onderzoek, in opdracht van het WODC, naar de rol van externe experts in crisisbesluitvorming en crisiscommunicatie. Vanuit deze expertise zal Torenvlied als onderzoeker bijdragen aan doelstellingen 1.1 en 1.2a / 1.2b van de evaluatie. Hij is ook verantwoordelijk voor de eindredactie van het rapport.

Als onderzoeker met bestuurskundige expertise neemt *W. Broekema, Msc.* deel aan het multidisciplinaire onderzoeksteam. Wout Broekema is als docent / onderzoeker verbonden aan de Universiteit Leiden (Instituut Bestuurskunde) en was uitvoerend onderzoeker in het recente WODC onderzoek naar de rol van externe experts in crisisbesluitvorming. Broekema doet onderzoek naar het lerend vermogen van crisisorganisaties en is succesvol toegelaten tot de tweede ronde van het NWO onderzoekstalent programma voor een subsidie op precies dit gebied. Vanuit deze expertise zal Broekema als onderzoeker bijdragen aan doelstellingen 1 en 3 van de evaluatie. Hij zal hierin samenwerken met Matthijs Moorkamp (zie psychologie).

Internationaal recht— Een internationaal-juridische benadering (inclusief diplomatie) is sterk te prefereren boven een internationaal-politieke benadering; in het bijzonder om het internationaal juridisch kader te analyseren waarbinnen de nationale crisisbeheersingsorganisatie moest opereren om de nationale en internationale doelstellingen in de crisisbeheersing te verwezenlijken. De reden is dat het in de voorgestelde evaluatie van het functioneren van de crisisbeheersingsorganisatie niet zozeer gaat om de inhoud van het internationale conflict, maar juist om de randvoorwaarden en beperkingen—in termen van internationaal recht en diplomatie—die dit conflict creëert voor het optimaal functioneren van de nationale crisisbeheersingsorganisatie.

Ten behoeve van inbreng van de noodzakelijke internationaal-juridische expertise neemt *prof. dr. R.A. Wessel* deel aan het multidisciplinaire onderzoeksteam. Ramses Wessel is hoogleraar Internationaal en Europees institutioneel recht, Universiteit Twente (vakgroep Bestuurskunde). Hij heeft uitgebreide onderzoekservaring op het gebied van het functioneren van internationale organisaties—zoals de EU, de OVSE of de VN—meer specifiek op de terreinen van (internationale) veiligheid en defensie. In zijn onderzoek staan externe relaties van de EU centraal, waaronder besluitvorming over EU crisis management. Als lid van de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken was hij betrokken bij het opstellen van een aantal adviezen over internationaal recht in een politieke context, waaronder recentelijk een advies over humanitaire hulpverlening en een advies over het externe optreden van de EU. Vanuit deze expertise zal Wessel bijdragen aan doelstelling 1.1c van de evaluatie.

Psychologie—Om de nazorg—in het bijzonder om de nazorg voor, en communicatie met, nabestaanden te evalueren—en het perspectief van de nabestaanden goed in kaart te brengen, betrekken wij expertise op het snijvlak van de sociale en klinische psychologie. Rekening houdend met de impact van de gebeurtenissen en mogelijk traumata, is onze insteek zicht te krijgen op de wijze waarop door de overheid (na)zorg is verleend aan de nabestaanden. Naast de familierechercheurs, die een belangrijke schakel zijn in het geheel, denken wij dat het van grote toegevoegde waarde is om ook nabestaanden te benaderen en te betrekken. Daar zijn verschillende redenen voor: (1) Het past bij huidige maatschappelijke ontwikkelingen om slachtoffers te horen en spreekrecht te geven, (2) Familierechercheurs hebben weliswaar intensief contact maar zijn niet

aanwezig tijdens alle contacten met de overheid, (3) Nabestaanden hoeven niet volledig open te zijn tegen de politie over hun ervaringen, (4) De contacten met de familierechercheurs hebben nooit als doel gehad het overheidsoptreden te evalueren. **Prof. dr. E. Giebels** neemt deel aan het multidisciplinaire onderzoeksteam om het onderzoek naar nabestaanden uit te voeren. Ellen Giebels is hoogleraar sociale psychologie van conflict en veiligheid, Universiteit Twente (vakgroep Psychologie van Conflict, Risico en Veiligheid). Zij heeft uitgebreide onderzoekservaring op het gebied van conflictbeheersing en crisiscommunicatie. Uitermate relevant voor dit project is haar ervaring met het interviewen van slachtoffers van ernstige geweldsdelicten en (nabestaande) familieleden over, onder andere, het overheidsoptreden. Dit betrof een meerjarig onderzoek naar crisisincidenten, zoals gijzeling en ontvoering en een vergelijkbaar project bij bedreigde getuigen. Opdrachtgevers waren, onder andere, verschillende Ministeries en de Nederlandse en Belgische politie. Vanuit deze expertise zal Giebels bijdragen aan doelstelling 2 van de evaluatie.

Als onderzoeker op het kruisvlak van de sociale psychologie en technische bedrijfskunde neemt **drs. M. Moorkamp** deel aan het multidisciplinaire onderzoeksteam. Matthijs Moorkamp is tot 1 februari 2015 als promovendus verbonden aan de Universiteit Delft (Faculteit Technische Bestuurskunde) en de Nederlandse Defensieacademie op een onderzoek naar veiligheidsmanagement van expeditionaire militaire "task-forces" in het buitenland (in het bijzonder Uruzgan). Moorkamp heeft uitgebreide ervaring met het onderzoeken van veiligheidsorganisaties en onderzoek naar crisisbeheersing. Eerder heeft hij, in opdracht van het Ministerie van Defensie, een evaluatie gedaan naar de wijze waarop ongevalsonderzoek wordt ingezet als instrument voor lerende organisaties. Vanuit deze expertise zal Moorkamp bijdragen aan doelstellingen 1 en 3 van de evaluatie. Hij zal hierin als onderzoeker samenwerken met Wout Broekema.

Communicatiewetenschap— Expertise op het gebied van ("evidence-based" onderzoek naar) crisiscommunicatie en massacommunicatie over risico's en veiligheid is noodzakelijk om een goede analyse te maken van de wijze waarop de informatievoorziening en communicatie naar Tweede Kamer en media / samenleving is verlopen. Doel van de voorgenomen evaluatie is immers niet zozeer een reconstructie te maken van alle discussies in de media, maar een analyse te maken van de wijze waarop specifieke informatievoorziening en communicatie kan hebben bijgedragen aan percepties in Tweede Kamer en de (massa)media / samenleving.

Ten behoeve van inbreng van expertise op het gebied van (massa)communicatie over risico's en veiligheid neemt **dr. J.M. Gutteling** deel aan het multidisciplinaire onderzoeksteam. Jan Gutteling is universitair hoofddocent Crisis- en risicocommunicatie, sociale psychologie en communicatiewetenschap, Universiteit Twente (vakgroep Psychologie van Conflict, Risico en Veiligheid). Gutteling is één van Nederlands leidende experts op het gebied van de rol van de (massa)media bij crises en rampen. Recentelijk was Gutteling projectleider in een WODC-onderzoek naar het gebruik van informatiemiddelen en zoekgedrag van burgers bij (dreigende) crises. Ook was hij eerder betrokken bij een WODC-onderzoek naar de beeldvorming van crisis.nl en de besluitvorming om dergelijke crisiscommunicatiemiddelen al dan niet in te zetten. Gutteling deed onderzoek voor het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naar de perceptie van instrumenten voor crisiscommunicatie en analyseerde voor het ministerie van VROM de verslaglegging in de (massa)media van de Enschedese vuurwerkramp. Vanuit deze expertise zal Gutteling als adviseur bijdragen aan doelstelling 3 van de evaluatie.

2.1.2 Onafhankelijkheid

Onafhankelijkheid van het multidisciplinaire onderzoeksteam is belangrijk gegeven de grote maatschappelijke impact van de crisis.⁹ Het multidisciplinaire onderzoeksteam is daarom zodanig geselecteerd dat:

⁹ De onafhankelijkheid van de evaluatie wordt door de vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken, bij het algemeen overleg MH-17 op 13 oktober 2014, benadrukt. Op 27 oktober 2014 sturen ministers Opstelten

- Geen van de onderzoekers als adviseur direct betrokken is geweest bij de crisisbeheersing rond vlucht MH17—bijvoorbeeld in de rol van adviseur.
- Geen van de onderzoekers betrokken is bij een (lopend of afgesloten) onderzoek naar de crisis rond het neerstorten van vlucht MH17.
- Geen van de onderzoekers persoonlijk geraakt is door de ramp rond vlucht MH17.

2.2 Drie deelonderzoeken

Wij stellen voor om de evaluatie op te splitsen in drie samenhangende deelonderzoeken. De samenhang wordt gecreëerd door in fase B van het onderzoek (zie fasering hieronder) een gemeenschappelijke reconstructie te maken van gebeurtenissen, handelingen en activiteiten. De deelonderzoeken vloeien logischerwijze voort uit de doelstellingen van de evaluatie die wij in paragraaf 1.2 hebben onderscheiden. Hieronder geven wij een korte samenvatting van het design van de deelonderzoeken. De voorgestelde deelonderzoeken worden later in de aanvraag verder uitgewerkt in termen van onderzoeksmethodologie.

Deelonderzoek 1:	<i>Evaluatie functioneren crisisbeheersingsorganisatie vlucht MH17</i>
Tijdslijn events:	17 juli 2014 – 5 september 2014
Onderzoekers:	Torenvlied, Wessel, Broekema, Moorkamp
Onderzoekdoelen:	#1.1, #1.2
Methoden:	desk research, interviews betrokkenen crisisbeheersingsorganisatie / netwerkanalyse / juridische analyse

Deelonderzoek 2:	<i>Nabestaandenonderzoek vlucht MH17</i>
Tijdslijn events:	17 juli 2014 – 1 januari 2015
Onderzoekers:	Giebels, Broekema, Moorkamp
Onderzoekdoelen:	#2
Methoden:	Desk research / interviews met familierechercheurs en nabestaanden

Deelonderzoek 3:	<i>Evaluatie informatievoorziening en crisiscommunicatie vlucht MH17</i>
Tijdslijn event:	17 juli 2014 – 5 september 2014 / 1 januari 2015
Onderzoekers:	Gutteling, Broekema, Moorkamp
Onderzoekdoelen:	TNS-NIPO
Methoden:	#3 Desk research / analyse sociale media / Inhoudsanalyse opiniërende artikelen / publieksmeting TNS-NIPO.

2.3 Analysekers voor de evaluatie

De startnotitie van het WODC besteedt aandacht aan verschillende mogelijkheden om het analysekader bij de voorgestelde evaluatie nader in te vullen. Veel bestaande analysekaders in het crisisonderzoek trachten een ordening aan te brengen in de fasering in het crisisverloop, met te onderscheiden (deel)processen zoals melding, alarmeringen opschaling, leiding, en coördinatie (zoals onderscheiden door de Radboud Universiteit / ITS in een recent WODC-onderzoek naar crisisoefeningen).¹⁰

Wij zullen ons analysekader ontleenen aan het "Toetsingskader Rijksstructuur", vastgesteld door de Inspectie Veiligheid en Justitie van het Ministerie van Veiligheid en Justitie op 18 juni 2012.

(VenJ), Koenders (BZ) en Hennis-Plasschaert (Defensie) een brief aan de Tweede kamer waarin zij de onafhankelijkheid onderstrepen middels onafhankelijke uitvoering van de evaluatie door het WODC.

¹⁰ Wein, B en R. Willems (2013). *Een raamwerk voor het effectief evalueren van crisisoefeningen*. Nijmegen: Radboud Universiteit / ITS, p. 29-31.

Dit toetsingskader wordt thans gehanteerd in evaluaties van crisisbeheersing.¹¹ Het Toetsingskader Rijkscrisisstructuur benoemt zes kritische processen, waarvan het kader, de doelen, en beoogde prestaties voor ieder van deze processen is benoemd: (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. Uitgangspunt van het toetsingskader is om crises te evalueren vanuit de elementen 'toepasbaarheid', 'herkenbaarheid' en 'transparantie'.

2.3.1 Feitelijke reconstructie van crisisbeheersing

De centrale doelstelling van de voorgestelde evaluatie is om op systematische wijze gegevens te verzamelen die leren van de crisis mogelijk maakt. De doelstelling van de voorgestelde evaluatie is *niet* dat de onderzoekers activiteiten en handelingen toetsen aan een (normatief) kader.¹² Daarom zullen de onderzoekers zich in de voorgestelde evaluatie concentreren op het nauwgezet en feitelijk reconstrueren van gebeurtenissen, activiteiten en (gezamenlijke) handelingen van actoren. Daarbij is het protocol van het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming 2013 het leidend *referentiekader*. Het Handboek is geen toetsingskader, want de voorgestelde evaluatie probeert inzichtelijk te maken waar een flexibele invulling van het protocol (met het Handboek als referentiekader) heeft kunnen bijdragen aan de crisisbeheersing.

Bij de reconstructie van de crisisbeheersing met het Handboek Crisisbesluitvorming 2013 als referentiekader hechten wij grote waarde aan de uitgangspunten van 'toepasbaarheid', 'herkenbaarheid' en 'transparantie'—zoals gedefinieerd in het Toetsingskader Rijkscrisisstructuur van de Inspectie VenJ. Wij zullen daarom in de beoogde evaluatie nauwe aansluiting zoeken bij de elementen uit dat toetsingskader, zonder tot een toetsend oordeel te komen.

2.3.2 Intern en extern perspectief

De voorgestelde evaluatie heeft zowel een intern perspectief (bezien vanuit de actoren in de crisisbeheersingsorganisatie zelf) als een extern perspectief (bezien vanuit de nabestaanden, de media en samenleving). Het perspectief van de Tweede Kamer schakelt tussen het interne perspectief (verantwoordingsfunctie voor de crisisbeheersingsorganisatie) en het externe perspectief (vertegenwoordigende functie naar samenleving). Vanuit het externe perspectief geredeneerd zal het analysekader breder zijn dan de kaders die het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming of het Toetsingskader Rijkscrisisstructuur bieden. Immers, de nazorg aan en communicatie met nabestaanden, de communicatie naar de media en samenleving, maar ook de impact van internationaal politieke ontwikkelingen zullen het nodig maken om kennis vanuit verschillende disciplines in het onderzoek te betrekken.

Enkele voorbeelden:

- Wat betreft het interne functioneren van de crisisbeheersingsorganisatie wordt primair gekozen om het protocol van het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming als referentiekader te hanteren vanuit het oogpunt van flexibiliteit en discretionaire ruimte. Daarbij spelen bestuurskundige analysekaders een rol die aangeven op welke wijze discretionaire ruimte op een goede manier ingevuld kan worden, of waar regels en richtlijnen juist beperkend werken.
- Een bijzondere vorm van complexiteit in deze crisis wordt gevormd door het feit dat het neerstorten van de MH17 niet alleen plaatsvond in het buitenland, maar ook nog eens in betwist gebied. De internationaal-juridische context is van belang geweest voor het verloop van de

¹¹ Bijvoorbeeld in de evaluatie van de crisisbeheersing rond het schietincident in winkelcentrum De Ridderhof in Alphen aan den Rijn, op 9 april 2011 (Inspectie voor Openbare Orde en Veiligheid, 2011. *Schietincident in 'De Ridderhof' in Alphen aan den Rijn*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie). Het Toetsingskader Rijkscrisisstructuur is niet verankerd in de wet, waardoor geen prestatienormen zijn geformuleerd voor het handelen van betrokken actoren in de rijkscrisisstructuur.

¹² Doel van de voorgestelde evaluatie is evenmin om een best passende model, of toetsingskader af te leiden uit de specifieke crisis rond het neerstorten van vlucht MH17.

crisisbeheersing. Het in kaart brengen van deze (aanvullende) complexiteit—waarin vragen rondom zeggenschap over territorium en de juiste partij om afspraken mee te maken een rol spelen—vormt onderdeel van het onderzoek.

- De nazorg voor en communicatie met nabestaanden vormt een integraal onderwerp van de voorgestelde evaluatie, waarbij specifieke analysekaders, bijvoorbeeld vanuit rouwverwerking, een rol spelen.
- Vanuit de communicatiewetenschappen reconstrueren wij handelingen van de zender van communicatie, de berichtgeving hierover, en de visie van de ontvangers.

2.3.3 Representativiteit

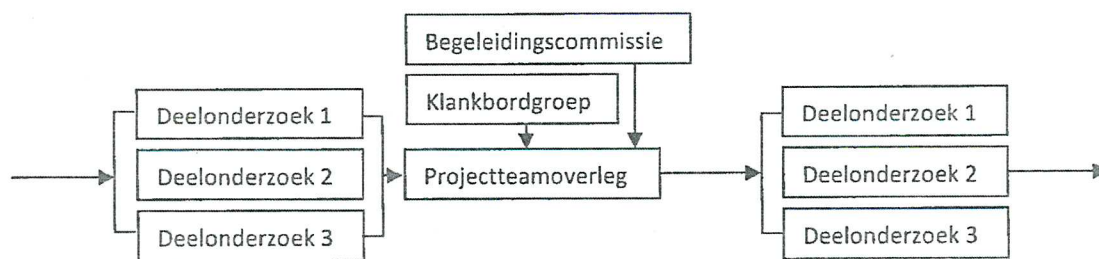
Bij het *interne* perspectief zal de analyse zoveel mogelijk inzichten moeten bieden in het feitelijk verloop van de crisis, gebeurtenissen, handelingen, en activiteiten. Dat vergt informatie primair vanuit de organisatie zelf. Voor het *externe* perspectief (nabestaanden en media/samenleving) is het van groot belang dat de gerapporteerde bevindingen representatief zijn. Berichtgeving in de media hoeft immers geen representatief beeld te geven over wat de perceptie van de samenleving is. Nabestaanden die de media te woord hebben gestaan, hoeven niet representatief te zijn voor de groep nabestaanden in het algemeen. Ten behoeve van representatieve uitspraken over nabestaanden en samenleving stellen wij het volgende voor (verder in deze aanvraag nader uitgewerkt):

- De opzet van het nabestaandenonderzoek (deelonderzoek 2) hanteert een wetenschappelijk verantwoorde en -onderbouwde *selectieprocedure* om een representatieve groep nabestaanden te includeren.
- Het deelonderzoek over communicatie naar de samenleving (deelonderzoek 3) betreft een onderzoek door TNS-NIPO naar de opvattingen van een *representatieve steekproef* onder de Nederlandse bevolking.

3. Organisatie en planning van het onderzoek

3.1 Organisatie van het onderzoeksteam en terugkoppeling

Onderstaande structuur, uiteengezet in figuur 1, wordt gehanteerd voor overleg; de werkrelaties met klankbordgroep en begeleidingscommissie zijn gedefinieerd conform de voorwaarden in de wegwijzer van EWB (WODC).



Figuur 1. Structuur van de projectorganisatie evaluatie nationale crisisbeheersingsorganisatie vlucht MH17

Wat betreft de samenhang tussen deelonderzoeken:

- Bewaking van de samenhang tussen de drie deelonderzoeken is de verantwoordelijkheid van de projectleider. Bij één van de junior onderzoekers berust het secretariaat van het onderzoek die met de projectleider de bijeenkomsten voorbereidt met de begeleidingscommissie en de klankbordgroep.

- De projectleider is eerste aanspreekpunt voor overleg met de opdrachtgever, het WODC en de voorzitter van de begeleidingscommissie.¹³
- Projectleider, projectcoördinatoren en uitvoerend onderzoekers voeren gezamenlijk overleg in een projectteamoverleg.
- Leden van het projectteam voeren regelmatig overleg met de begeleidingscommissie en met de klankbordgroep. Zie hiervoor de planning van het onderzoek hieronder, een en ander in nader overleg met de begeleidingscommissie en klankbordgroep.

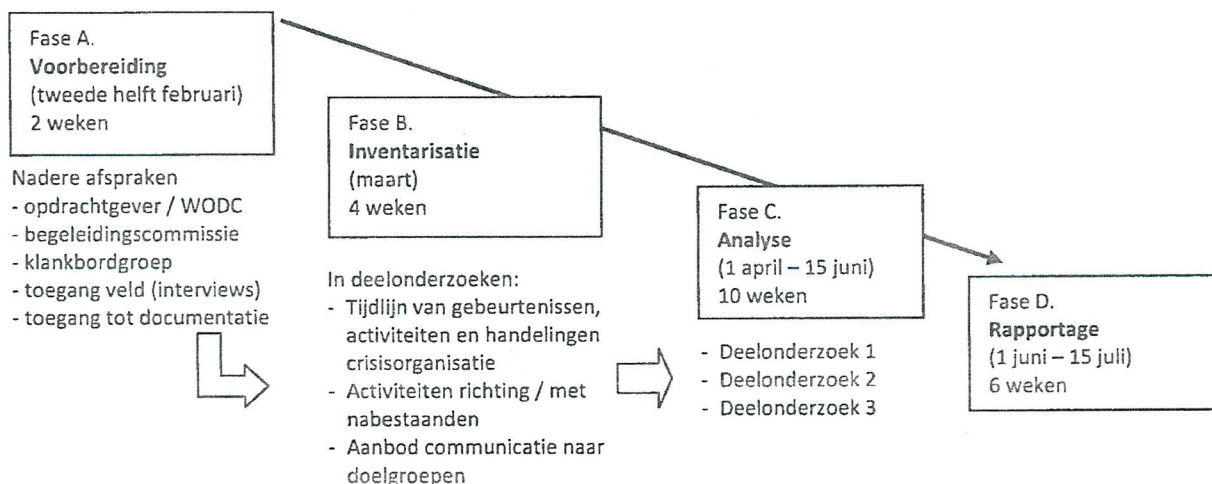
3.2 Doorlooptijd van het onderzoek

De doorlooptijd van het onderzoek is, conform de wens van het WODC, gesteld op **20 weken**—met als gewenste startdatum medio februari 2015 en als einddatum medio juli 2015. Medio juli 2015 zal, de planning volgende, het eindrapport kunnen worden opgeleverd. De opleveringsdatum zal in overleg met de opdrachtgever nader worden vastgesteld, afhankelijk bijvoorbeeld van de aanbidding van rapportages van de OvV en / of het Openbaar Ministerie.

3.3 Fasering en planning van het onderzoek

De gewenste doorlooptijd van het onderzoek is relatief kort, zeker gezien de reikwijdte van het onderzoek. Daarom zal efficiënt moeten worden gewerkt binnen een krappe planning. Het aantal terugkoppelmomenten met de begeleidingscommissie en de klankbordgroep zal binnen deze kaders optimaal en realistisch moeten worden ingericht—zowel in aantal momenten als in de vorm ervan (bijvoorbeeld de verhouding tussen fysieke bijeenkomsten en digitale communicatie). Aantal en vorm zullen bij de startbijeenkomst met opdrachtgever en begeleidingscommissie nader worden afgestemd. Hieronder, in figuur 2, geven wij een eerste opzet van de fasering en planning van het evaluatieonderzoek.

Het evaluatieonderzoek valt uiteen in vier opeenvolgende fasen: (A) voorbereiding, (B) gemeenschappelijke inventarisatie en reconstructie tijdlijn, (C) uitvoering deelonderzoeken, (D) rapportage.



Figuur 2. Fasering en planning van het evaluatieonderzoek nationale crisisbeheersingsorganisatie vlucht MH17

¹³ Omdat Torenvlied als projectleider met Wessel de onderzoekscoördinatie heeft van deelonderzoek 1, is de inhoudelijke betrokkenheid van de projectleider gegarandeerd.

- A. In fase (A) (duur: 2 weken) worden nadere afspraken gemaakt tussen de onderzoekers en de relevante partijen die zitting hebben in de begeleidingscommissie en klankbordgroep. Tevens worden de eerste belangrijke stappen gezet ten behoeve van toegang tot het veld (interviews) en toegang tot documenten.
- B. Met fase (B) (duur: 4 weken) start de eerste deelfase van de uitvoering van de evaluatie. In deze fase wordt in nauwe samenwerking met de klankbordgroep een tijdlijn gereconstrueerd van gebeurtenissen, activiteiten en handelingen van de crisisorganisatie, ten behoeve van de drie deelprojecten (waaronder activiteiten richting / met nabestaanden en het aanbod communicatie naar doelgroepen). De in fase B verkregen informatie vormt de gemeenschappelijke basis waarop elk van de drie deelprojecten voortbouwt. De gemeenschappelijke fase B creëert niet alleen synergie in het voorgestelde evaluatieonderzoek, maar daarnaast ook samenhang tussen de drie deelonderzoeken.
- C. In fase C (duur: 10 weken) worden nadere gegevens verzameld en analyses verricht per deelonderzoek. Deelonderzoek 1 richt zich op de wijze waarop het Handboek flexibel is ingevuld tijdens de crisis met het oog op een adequate crisisbeheersing. Daarnaast wordt in dit deelonderzoek de samenwerking met andere partijen geanalyseerd, alsmede het internationaal juridische kader. In deelonderzoek 2 worden interviews uitgevoerd met familierechercheurs en nabestaanden. In deelonderzoek 3 wordt een analyse gemaakt van de informatievoorziening naar de Tweede Kamer, wordt een inhoudsanalyse gemaakt van opiniërende artikelen in (massa)media en wordt een publieksmeting verricht door TNS-NIPO.
- D. In fase D (duur: 6 weken, deels overlappend) wordt gerapporteerd over de bevindingen. Voor de rapportage is relatief veel tijd ingeruimd om voldoende tijd in te bouwen voor besprekingen met de opdrachtgever en begeleidingscommissie. Dit is uiterst belangrijk, gezien het gevoelige karakter van de evaluatie en de grote maatschappelijke impact die de evaluatie kan hebben.

3.4 Eindproduct

Conform de opdracht zal het op te leveren product van het onderzoek een Nederlandstalig onderzoeksrapport betreffen. Dit rapport wordt zowel elektronisch in Word en pdf-format aangeleverd, als in hard-copy via 15 exemplaren. Daarnaast worden een zelfstandig leesbare Nederlandstalige en Engelstalige samenvatting aangeleverd, zowel separaat als in het rapport opgenomen. Inhoudelijk zal het eindverslag (evaluatierapport) in ieder geval bestaan uit één of enkele inleidende hoofdstukken, de verslagen van ieder afzonderlijk deelonderzoek, en een concluderend hoofdstuk. Deze opzet kan—vanzelfsprekend in nader overleg met de begeleidingscommissie en klankbordgroep—worden bijgesteld, waarbij de drie deelrapportages in ieder geval integraal onderdeel vormen van het eindverslag.

4. Uitwerking van deelonderzoeken

4.1 Deelonderzoek 1: Evaluatie functioneren crisisbeheersingsorganisatie vlucht MH17

Tijdlijn:	17 juli 2014 – 5 september 2014
Onderzoekers:	prof. dr. R. Torenvlied, prof. dr. R. Wessel, W. Broekema, Msc., drs. M. Moorkamp
Onderzoeksdoelen:	#1.1, #1.2

De onderzoeksvragen van ieder deelonderzoek zijn direct gekoppeld aan de probleemstellingen in de startnotitie (met een verwijzing naar die probleemstellingen met "P"). Deelonderzoek 1 concentreert zich op het feitelijk functioneren van de nationale crisisbeheersingsorganisatie. Daarbij gaat het, in eerste instantie (fase B), om het nauwkeurig beschrijven van de feitelijke handelingen en activiteiten van de actoren binnen de nationale crisisbeheersingsorganisatie. Het referentiekader dat daarbij wordt gehanteerd, is het protocol zoals uiteengezet in het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming

2013. Het Handboek benoemt, onder meer, specifieke handelingen, betrokken actoren, taken en bevoegdheden van deze actoren, en hun relatie tot andere actoren. Doelstelling van het protocol is dat een adequate crisisbeheersing kan worden geboden op het moment dat zich een ramp of crisis voltrekt. In de vervolgfase van het onderzoek vindt een analyse plaats van het functioneren van de crisisbeheersingsorganisatie en de bijdrage hiervan aan de crisisbeheersing.

Feitelijke reconstructie (Fase B)

In fase B van het onderzoek wordt eerst een gedetailleerd overzicht gecreëerd van de belangrijkste gebeurtenissen, handelingen en activiteiten van betrokken actoren in de nationale crisisbeheersingsorganisatie.

Onderzoeksvraag 1.1a¹⁴

Welke *feitelijke rol* hebben de actoren binnen de nationale crisisbeheersingsorganisatie gespeeld in de crisis? (P1)

Het antwoord op deze onderzoeksvraag wordt samengenomen met de uitvoering van fase B in de deelprojecten 2 en 3, waardoor het gedetailleerd overzicht van de feitelijke rol ook wordt gekoppeld aan de activiteiten rond de (na)zorg en communicatie aan nabestaanden en het aanbod van communicatie naar Tweede Kamer en (massa)media / samenleving. Hiermee wordt in fase B een eerste antwoord geformuleerd op onderzoeksvraag 1.1a. Meer verdiepende informatie die later, in fase C, naar boven komt, zal vanzelfsprekend ook worden betrokken bij het beantwoorden van onderzoeksvraag 1.1a. Bij de uitvoering van dit onderzoeksgedeelte wordt:

- Een protocol van voorgeschreven activiteiten en handelingen door actoren met faseringen en taken / bevoegdheden afgeleid uit het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming 2013. Dit is relatief eenvoudig, omdat het Handboek reeds als een protocol is geformuleerd.
- Informatie verzameld over de belangrijkste gebeurtenissen, alsmede de handelingen en activiteiten van betrokken actoren in de nationale crisisbeheersingsorganisatie. De methodiek bestaat voornamelijk uit desk-research van zoveel mogelijk relevante documenten die inzicht bieden in het verloop van de crisisbeheersing, aangevuld met (zowel telefonische als enkele face-to-face) interviews. Nauw overleg met (leden van) de klankbordgroep is cruciaal in deze belangrijke fase van het onderzoek, om zoveel mogelijk relevante documentatie en informatie te verzamelen.
- Reconstructie van een tijdlijn (bijvoorbeeld in de vorm van een eenvoudige en overzichtelijke Gantt-kaart) die op systematische wijze snel en toegankelijk inzicht biedt in de belangrijkste gebeurtenissen rond de crisis, alsmede de belangrijkste handelingen en activiteiten van betrokken actoren in de nationale crisisbeheersingsorganisatie. Nadrukkelijk betreft het hier de belangrijkste en meest relevante elementen: een nadere afweging zal worden gemaakt tussen overzichtelijkheid en detail—in nader overleg met de klankbordgroep en de begeleidingscommissie.

¹⁴ Wij hebben de eerste probleemstelling uit de startnotitie gesplitst ten behoeve van het formuleren van onderzoekbare deelvragen. Daarnaast hebben wij de zevende doelstelling van de startnotitie, over de rol van externe politieke dynamiek, toegevoegd aan dit deelonderzoek. De reden is dat de betreffende probleemstelling in de startnotitie expliciet spreekt van crisisbeheersing en niet van crisiscommunicatie of de relatie met nabestaanden. Zoals eerder aangegeven kan dit in overleg met de begeleidingscommissie worden aangepast. Redenerend vanuit de formele verantwoordingsrelatie tussen de nationale crisisbeheersingsorganisatie en de Tweede Kamer kan doelstelling (3a), over informatievoorziening naar de Tweede Kamer, ook worden ondergebracht in dit eerste deelonderzoek. Omdat de startnotitie expliciet de invalshoek kiest van informatievoorziening richting de Tweede Kamer, hebben wij gemeend deze onder te brengen in het derde deelonderzoek. Er zal vanzelfsprekend synergie bestaan tussen deelonderzoeken 1 en 3 op dit aspect.

Analyse van het functioneren van de nationale crisisbeheersingsorganisatie (Fase C)

In fase C van het onderzoek vindt de nadere analyse plaats van het functioneren van de nationale crisisbeheersingsorganisatie. Deze analyse geeft een antwoord op de onderstaande onderzoeksvragen die samen bijdragen aan de eerste doelstelling van de evaluatie.

Onderzoeksvraag 1.1b

Wat is de mate van overeenstemming tussen de feitelijke rol en de rol zoals voorgeschreven in het Instellingsbesluit MCCb en het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming 2013? (P1)

Om onderzoeksvraag 1.1b te beantwoorden, zal het feitelijke handelen en de feitelijke rol die actoren hebben gespeeld, vergeleken worden met het protocol van het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming 2013. Daarbij zijn enkele uitkomsten mogelijk: (a) de rolvulling is conform het handboek, (b) er is sprake van een rolvulling die niet in het handboek wordt omschreven, (c) een voorgeschreven rol is niet vervuld.

Bij de beantwoording van deze onderzoeksvraag wordt:

- Het protocol, afgeleid uit het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming 2013, systematisch vergeleken met de rolvulling door actoren in de nationale crisisbeheersingsorganisatie en ingedeeld in categorieën (a), (b), of (c).
- Hiertoe wordt door middel van desk-research een analyse gemaakt van beschikbare schriftelijke informatiebronnen, die (deels reeds) voorhanden waren in fase B van het onderzoek.
- Daarnaast worden semi-gestructureerde mondelinge interviews gepland met circa 20–25 sleutelinformanten die werkzaam waren binnen de nationale crisisbeheersingsorganisatie. Hierbij wordt een representatieve selectie gecreëerd van vertegenwoordigers van alle relevante onderdelen van de nationale crisisbeheersingsorganisatie. De interviews zijn niet volledig gestructureerd om betrokkenen de ruimte te geven om hun eigen (leer)ervaringen te rapporteren. Wel zullen ‘topics’ worden benoemd.
 - De selectie van sleutelinformanten en invulling van de interviewtopics vindt plaats in nauw overleg met begeleidingscommissie en klankbordgroep. Een interviewprotocol zal worden opgesteld waarin de belangrijkste elementen uit de interviews zijn vastgelegd. De interviews dienen ter triangulatie van de gegevens die zijn verzameld in fase B en in de desk research van fase C.
 - De interviews dienen tevens om nieuwe, meer gedetailleerde informatie te betrekken van de sleutelinformanten over de feitelijke rolvulling en de discrepantie tussen feitelijke en voorgeschreven rolvulling.
 - Interviews met de ambtelijke subtop zullen worden uitgevoerd door junior onderzoekers en medior onderzoekers. Interviews met de ambtelijke top en ministers zullen worden uitgevoerd door hoogleraren, eventueel aangevuld met een medior-onderzoeker ten behoeve van de verslaglegging. Met het oog op validiteit zullen altijd tenminste twee onderzoekers het interview afnemen.
 - In de interviews zullen wij ons eerst richten op de uitvoerende functionarissen. Daarna interviewen wij de hoger in de organisatie geplaatste ambtenaren en ministers. De interviews worden zeer nauwgezet voorbereid aan de hand van beschikbare documentatie en resultaten van eerdere interviews, zodat de sleutelinformanten tijdens de interviews wel moeten reflecteren op mogelijke problemen die zich hebben voorgedaan.

Een discrepantie tussen feitelijke en voorgeschreven rolvulling (situaties b of c) hoeft niet te betekenen dat de nationale crisisbeheersingsorganisatie niet goed zou hebben gefunctioneerd (zie ook Torenvlied, 1996; 2000).¹⁵ Immers, bij een crisis is er altijd sprake van onvoorziene omstandigheden die mogelijk aanleiding geven om af te wijken van het protocol *ten behoeve van een*

¹⁵ Torenvlied, R. 1996. *Besluiten in uitvoering*. Amsterdam: Thesis Publishers.

adequate crisisbeheersing. Eén van deze omstandigheden in de onderhavige crisis betreft de internationale politieke dynamiek die speelde rond het neerstorten van vlucht MH17. Het is de vraag welke omstandigheden daartoe aanleiding hebben gegeven, waar het protocol van het Handboek (te) knellend werkte, en waar het protocol onvoldoende houvast bood aan de actoren binnen de nationale crisisbeheersingsorganisatie. Deze vragen komen samen in onderzoeksvraag 1.2a.

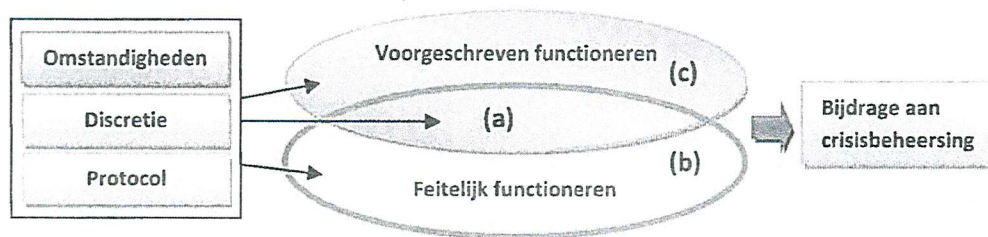
Onderzoeksvraag 1.2a

Op welke wijze hebben de actoren binnen de nationale crisisbeheersingsorganisatie een *flexibele invulling* kunnen geven aan het spanningsveld tussen protocollering en (discretionaire) ruimte in de organisatie; dit ten behoeve van een adequate beheersing van de crisis? (P2)

Bij de beantwoording van deze onderzoeksvraag wordt:

- Informatie verzameld uit de hierboven genoemde 20—25 semi-gestructureerde interviews met sleutelinformanten die werkzaam waren binnen de nationale crisisbeheersingsorganisatie. Het interviewprotocol zal zo worden opgesteld dat vragen over de flexibele invulling van het protocol zoals omschreven in het Handboek aan de orde komen en worden gerelateerd aan de wijze waarop de crisisbeheersing is vormgegeven / verlopen. De interviews zijn primair inductief (bottom-up) van aard. De sleutelinformanten zullen ook worden bevestigd over eerder door de onderzoekers geconstateerde discrepanties en de rationale daarachter. Ook zal de rol van de internationaal-politieke dynamiek als specifieke omstandigheid in de interviews worden opgenomen.

De relatie tussen de flexibele invulling van het protocol met de bijdrage aan de crisisbeheersing wordt gelegd door de sleutelinformanten te vragen hoe de spanning tussen omstandigheden en vereisten van het protocol door een flexibele invulling (discretie) heeft geleid tot een specifiek voorgeschreven en feitelijk functioneren die het mogelijk heeft gemaakt om een goede bijdrage te bieden aan de crisisbeheersing. Schematisch wordt dit weergegeven in figuur 3.



Figuur 3. Samenhang tussen omstandigheden / discretie / protocol en bijdrage aan de crisisbeheersing

Onderzoeksvraag 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? (P3)

De Rijkscrisisstructuur is breder dan de nationale crisisbeheersingsorganisatie en omvat alle partijen die hebben bijgedragen tot het beheersen van de crisis. De startnotitie kiest een intern en een extern

perspectief op de evaluatie, en kiest voor een extern perspectief vanuit primair de nabestaanden en media/samenleving. Wij volgen deze keuze omdat relevante partijen soms zelf evaluaties uitvoeren en omdat het niet doenlijk is, gegeven de doelstelling van de evaluatie, om alle relevante partijen te benaderen. Daarom kiezen wij primair voor een intern perspectief (vanuit de crisisbeheersingsorganisatie) om onderzoeksvraag 1.2b te beantwoorden.

Bij de beantwoording van deze onderzoeksvraag wordt:

- Een feitelijke reconstructie gemaakt van welke externe partijen betrokken waren bij de crisisbeheersing rond vlucht MH17—de basis hiervan vormt de reconstructie uit fase B.
- Informatie verzameld uit de hierboven genoemde 20—25 semi-gestructureerde interviews met sleutelinformanten die werkzaam waren binnen de nationale crisisbeheersingsorganisatie. Het interviewprotocol zal zo worden opgesteld dat vragen over samenwerking met (welke relevante) externe partijen aan de orde komen en worden gerelateerd aan de wijze waarop de crisisbeheersing is vormgegeven / verlopen.
- Informatie verzameld bij circa 8—10 sleutelinformanten afkomstig van de belangrijkste externe partijen die samenwerkten met de nationale crisisbeheersingsorganisatie (en daarmee behorend tot de bredere rijks crisisstructuur). Ook voor deze organisaties geldt dat hun selectie in overleg met de begeleidingscommissie en klankbordgroep plaatsvindt. Hierbij wordt ook expliciet overwogen om sleutelinformant(en) te betrekken uit partijen die een speciale rol hadden in de politieke dynamiek.

Onderzoeksvraag 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? (P7)

Een bijzonder element in de crisisbeheersingsoperatie werd gevormd door de internationale context. Niet alleen vond het neerstorten van de MH17 plaats buiten Nederlands grondgebied, er was sprake van een ingewikkelde situatie waar een gedeelte van Oekraïne geclaimd werd door pro-Russische separatisten die daarover met het Oekraïense leger in een militair conflict verwickeld waren. Zoals boven aangegeven zien wij dit in dit onderzoek als een cruciaal element en de vraag in dit deelonderzoek is in hoeverre de internationaal-juridische context een invloed gehad heeft op het verloop van de crisisbeheersing en de keuzes die gemaakt zijn.

Onduidelijk was wie in een dergelijke situatie de formele onderhandelingspartner kon en mocht zijn. Nu het gebied dat in handen was van de 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 bleken onontkoombaar, maar verliepen indirect, door tussenkomst van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (de OVSE).

Naast de vraag over de onderhandelingspartner is de internationaal-rechtelijke context ook zichtbaar in de vele betrokken staten. Slachtoffers hadden verschillende nationaliteiten, de vliegtuigmaatschappij kwam uit Maleisië, maar de vlucht werd uitgevoerd in samenwerking met de KLM en was vanaf Schiphol vertrokken. Voor een analyse van de feiten was de nationale crisisbeheersingsorganisatie afhankelijk van gegevens van verschillende internationale organisaties en andere staten. Vanaf het begin was duidelijk dat de nationale crisisbeheersingsorganisatie in een context werkte die grotendeels bepaald werd door internationale afspraken en regels. De zichtbaarheid en de activiteiten van de Minister van Buitenlandse Zaken waren een logisch gevolg van die context. De buitenlandpolitieke dimensie komt tevens tot uiting in het aannemen van Resolutie 1266 die op 21 juli in de VN Veiligheidsraad unaniem wordt aangenomen.

Dit deelonderzoek benadert onderzoeksvraag 1.2c vanuit de internationaal-juridische context, waardoor inzicht wordt verkregen in de invloed van deze context op het verloop van de crisisbeheersingsoperatie. Nadere vragen die daarbij centraal staan, zijn:

- Welke mogelijkheden biedt het internationaal recht om op te treden in deze complexe situatie?
- Wie kon in juridisch opzicht de formele gesprekspartner zijn en in hoeverre is dit uitgangspunt van invloed geweest op de besluitvorming?
- Wat waren de mogelijkheden voor Nederland om (mede) namens andere staten op te treden, mede gelet op de regel dat staten in beginsel opkomen voor hun eigen onderdanen? Meer specifiek speelt hier ook de samenwerking met Maleisië en Australië.
- In hoeverre heeft de (bindende) VN-resolutie (kunnen) bijgedragen aan een versnelling van toegang tot de rampplek en welke verplichtingen gelden in dergelijke gevallen voor separatistische bewegingen (al dan niet gesteund door andere staten)?
- In hoeverre hebben regels van internationaal diplomatiek recht een invloed gehad op de complexiteit van de crisisbeheersing?
- Welke rol hebben internationale organisaties als de OVSE en de EU gespeeld en in welk opzicht hebben deze rollen bijgedragen aan een goed verloop van de operatie?

Methodiek

Voor een goede beantwoording van de vragen hanteren wij twee benaderingen. De vragen worden, in de eerste plaats, beantwoord op basis van de gebruikelijke methoden van *rechtswetenschappelijk onderzoek*. Dit betreft:

1. Een korte toepassing van het relevante internationaal-rechtelijk kader op de situatie: aangeven van de relevantie van rechtsregels rondom de soevereiniteit van staten over hun territorium, de rol van afscheidingsbewegingen, diplomatieke betrekkingen, toegang tot het grondgebied van andere staten, en de mogelijkheden voor het beschermen van eigen onderdanen in den vreemde.
2. Een analyse en duiding van de door internationale organisaties genomen besluiten (VN-resolutie, besluiten en verklaringen van de EU en de OVSE).
3. Een analyse en duiding van de belangrijkste juridische argumenten die door de regering, de Tweede Kamer en andere betrokken actoren zijn gebruikt;

De vragen (of de belangrijkste elementen daaruit) worden, in de tweede plaats, ook opgenomen in het *interviewprotocol* voor de interviews met sleutelinformanten naar het functioneren van de nationale crisisbeheersingsorganisatie en de bijdrage daarvan aan het beheersen van de crisis (zie hierboven).

4.2 Deelonderzoek 2: Nabestaandenonderzoek vlucht MH17

Tijdlijn: 17 juli 2014 – 1 januari 2015
Onderzoekers: prof. dr. E. Giebels, W. Broekema, Msc., drs. M. Moorkamp
Onderzoeksdoelen: #2

Onderzoeksdoelen 2a en 2b vertalen zich voor dit deelproject in twee probleemstellingen die in één geïntegreerd deelonderzoek worden beantwoord.

Onderzoeksvraag 2a

Hoe is de nazorg verlopen die is geboden aan de nabestaanden? (P4)

Onderzoeksvraag 2b

Hoe is de communicatie verlopen naar en met de nabestaanden? (P4)

In het tweede deelonderzoek wordt het externe perspectief van nabestaanden betrokken in de evaluatie van de crisisbeheersingsorganisatie rond vlucht MH17. Dit perspectief is zeer belangrijk; nabestaanden ervaren een groot persoonlijk leed. Mede vanuit een zorgplicht van de overheid is er uitgebreide nazorg aan de nabestaanden van de ramp met vlucht MH17 geboden. Daarnaast hebben nabestaanden een belangrijke rol gespeeld bij de identificatie van de slachtoffers.

Verschillende schakels hebben gefungeerd tussen de crisisbeheersingsorganisatie en nabestaanden, al dan niet in samenwerking met externe partners. De overheid heeft (na)zorg verleend aan nabestaanden via open bronnen, zoals overheidssites met Q & A format. Ook is er een besloten (internet) community ingericht waar nabestaanden hun ervaringen met elkaar kunnen delen. Daarnaast heeft de overheid informatie en (na)zorg verstrekt vanuit direct betrokken overheden, met name door de inzet van familierechercheurs, maar ook door bijvoorbeeld gemeenten te betrekken. Ook zijn grootschalige (informatie)bijeenkomsten en ceremonies georganiseerd waarbij hooggeplaatste vertegenwoordigers aanwezig waren.

De familierechercheurs zijn een belangrijke schakel geweest voor de nabestaanden in hun contacten met de buitenwereld. Deze speciaal opgeleide politiemensen hebben doorgaans meerdere keren per week persoonlijk contact met nabestaanden, fungeren als "linking pin" en vraagbaak, en bieden sociaal-emotionele steun¹⁶. Als gevolg daarvan zullen de familierechercheurs een goed beeld hebben van zowel de verleende zorg als de ervaringen van nabestaanden. Toch denken we dat het van grote toegevoegde waarde is om, naast de familierechercheurs, ook te trachten het perspectief van nabestaanden zelf te betrekken in de evaluatie. Uiteraard is een belangrijke reden daarvoor is dat het wenselijk is om de evaluatie in ieder geval ook te baseren op de meest directe bron van informatie en vanuit het directe perspectief van degenen op wie de inspanningen gericht zijn. Daarnaast zijn er nog drie belangrijke redenen:

- (1) Familierechercheurs komen pas in beeld enkele dagen na de ramp en zijn niet de enige bron van contact met de overheid.¹⁷ Bovendien stopt in principe de begeleiding als identificatie van het slachtoffer heeft plaats gevonden en het lichaam is overgedragen aan de nabestaanden;
- (2) De contacten met de familierechercheurs hebben nooit als doel gehad de geboden zorg of communicatie zelf te evalueren. Als het al ter sprake kwam, dan hoeven nabestaanden ook niet

¹⁶ De inzet van familierechercheurs bestaat in Nederland nog geen 10 jaar. In navolging van veel Angelsaksische landen waar de inzet van "family liaisons" 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 & Vervolg (PVOV). 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, 21-50.

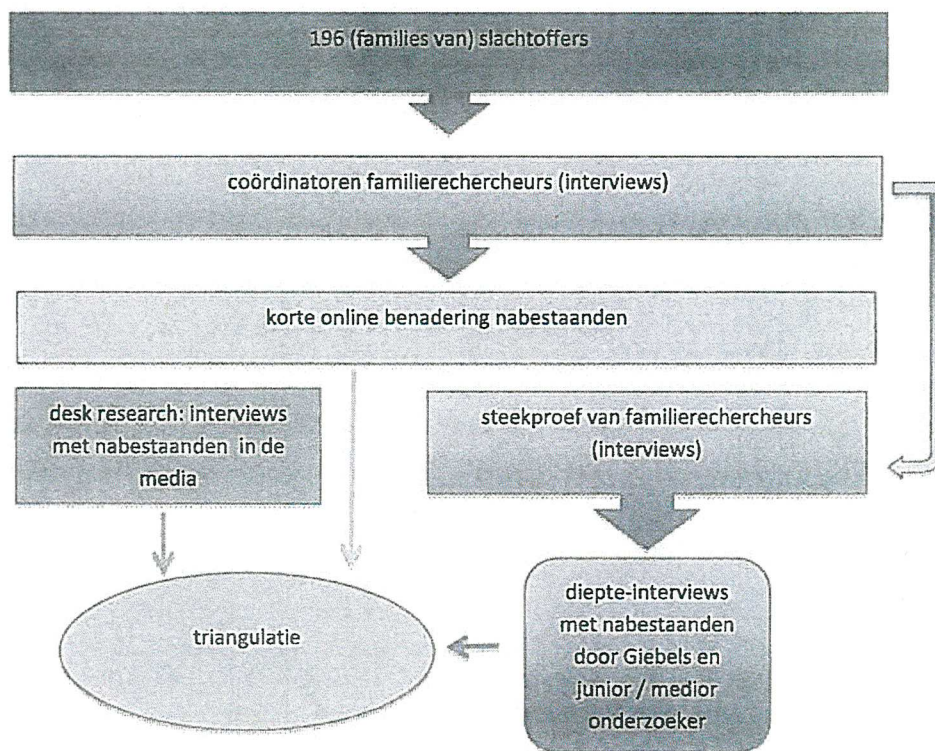
¹⁷ Volgens berichtgeving in verschillende media zijn de familierechercheurs vanaf 19 juli op pad gegaan.

volledig open te zijn geweest tegen de politie over hun ervaringen, zeker niet als het ervaringen met de familierechercheurs zelf betreft of andere overheden;

(3) Het interviewen van nabestaanden zelf biedt hen de gelegenheid om een bijdrage te leveren aan de evaluatie. Zij krijgen daarmee de ruimte om hun ervaringen te delen en zo "gehoord" te worden. Onze ervaring is dat dit proces op zichzelf een positieve uitwerking kan hebben, voor de brede nabestaandengemeenschap.

Benadering

Ons uitgangspunt is het verkrijgen van een zo breed en representatief mogelijk beeld van het perspectief van nabestaanden, zonder dat de nabestaanden onnodig lastig worden gevallen. Bij de onderhavige evaluatie, met grote impact en grote maatschappelijke gevoeligheid, is het zeer belangrijk om de nabestaanden een *volwaardige inbreng* te bieden. Medewerking is daarbij nadrukkelijk op basis van vrijwilligheid. Zo willen wij nabestaanden zoveel mogelijk in de gelegenheid stellen om een bijdrage te leveren, als zij dat zouden willen. De benadering in het nabestaandenonderzoek wordt schematisch gepresenteerd in figuur 4 en hieronder verder uiteengezet.



Figuur 4. Schematisch overzicht van de benadering van het nabestaandenonderzoek

Om inzicht te krijgen in de geboden nazorg aan nabestaanden en de wijze waarop de communicatie naar en met nabestaanden is verlopen, willen wij drie aanvullende invalshoeken hanteren, waarbij we verschillende bronnen raadplegen:

- (1) *Desk research* naar open bronnen, zoals overheidssites met Q & A format en in de media verschenen interviews met betrokken overheden en nabestaanden;
- (2) *Mondelinge interviews met familierechercheurs*, om zo de concrete acties en de communicatie vanuit direct betrokken overheden in kaart te brengen;
- (3) *Mondelinge interviews met en reacties van nabestaanden zelf*.

Bij de analyses en interviews zullen wij expliciet aangeven dat wij ons richten op de nazorg en communicatie van de overheid richting nabestaanden, voor de periode van 17 juli 2014 tot 1 januari 2015.

Ad 1) Desk research

De desk research bestaat allereerst uit het in kaart brengen van de meer collectieve acties van de overheid richting nabestaanden; welke informatie is naar buiten gebracht, op welke wijze, wanneer en in hoeverre zijn deze activiteiten op elkaar afgestemd. Daarnaast zijn persoonlijke verhalen van nabestaanden door de media opgetekend. Deze verhalen zullen worden geanalyseerd, gericht op uitspraken over de nazorg door overheidsdiensten. Vanwege efficiëntie-overwegingen en omdat wij triangulatie nastreven (zie hieronder) zal dit deel in fase B van het onderzoek worden uitgevoerd en gecombineerd worden met de andere deelonderzoeken—uitgevoerd door onderzoekers Matthijs Moorkamp en Wout Broekema.

Ad 2) Interviews met familierechercheurs

De tweede manier om inzicht te krijgen in de nazorg richting nabestaanden is door de intensief bij nabestaanden betrokken familierechercheurs te bevragen. Er zijn na de vliegcrash 106 familierechercheurs ingezet, die in tweetallen hebben geopereerd. Deze 53 teams van familierechercheurs begeleiden doorgaans meerdere (groepen) van nabestaanden van de 196 Nederlandse slachtoffers. Omdat zij intensief in contact staan (of hebben gestaan) met nabestaanden zullen zij zowel uit hun eigen ervaring als meer indirect kunnen aangeven hoe nabestaanden hebben gereageerd op verschillende overheidsacties.

Wij starten het onderzoek onder de familierechercheurs met een oriënterend gesprek met de coördinator(en) van de familierechercheurs; zij hebben waarschijnlijk een goed totaaloverzicht van de vanuit de overheid gecoördineerde activiteiten en communicatie en kunnen in algemene zin wellicht al aangeven hoe dit is verlopen. Op basis hiervan is het nog mogelijk om de onderzoeksopzet op punten bij te stellen. Onze eerste insteek is om van de 53 koppels via een aselecte steekproef¹⁸ tien koppels te selecteren en steeds (random) één rechercheur van het duo uit te nodigen voor deelname aan een semi-gestructureerd interview. Om herinneringen te vergemakkelijken vragen wij de rechercheurs hun logboek ter eigen raadpleging beschikbaar te hebben. Als een rechercheur op dat moment geen mogelijkheid heeft om deel te nemen, benaderen wij achtereenvolgens de tweede persoon van het koppel of een (random geselecteerd) nieuw koppel. Op deze wijze zal circa 20 procent van alle koppels in de evaluatie worden betrokken. Voorbereiding, uitvoering en uitwerking van deze interviews is geraamd op in totaal 4 uur per interview. De interviews worden gezamenlijk uitgevoerd door Giebels en een junior / medior onderzoeker.

Ad 3) Reacties van en interviews met nabestaanden

Om nabestaanden zelf in de gelegenheid te stellen om hun perspectief op de geboden nazorg en het contact met de overheid te geven, stellen wij twee onderzoekstrajecten voor. De onderzoekstrajecten, en de invulling ervan, zullen wij nader bespreken en vormgegeven met de begeleidingscommissie. De nabestaanden moeten immers op een prudente manier worden benaderd en bevraagd.

A. *Traject A.* Om *brede ervaringen* met de nazorg te inventariseren, overwegen wij het volgende traject. Wij kunnen een oproep plaatsen—bijvoorbeeld op de (besloten) internet community voor nabestaanden. In een open format zouden nabestaanden kunnen worden uitgenodigd om hun relevante ervaringen op te schrijven en te delen met de onderzoekers, via een specifiek daarvoor gecreëerd emailadres. Feitelijk is dit een enquête met enkele open vragen en deelname op basis van vrijwilligheid. Dit traject garandeert dat geen nabestaande wordt uitgesloten van de evaluatie. Voordeel is dat nabestaanden zelf kunnen bepalen wat zij willen delen, dat zij dat in

¹⁸ Bij de selectie zullen wij proberen ook eerdere ervaringen van familierechercheurs mee te nemen—vooral of zij ook bij de ramp in Tripoli zijn ingezet (de enige vergelijkbare ramp tot nu toe).

hun eigen woorden kunnen doen en dat zij dit kunnen doen op een moment dat het schikt: er is geen face-to-face contact met de onderzoekers of de familierechercheurs nodig. Vanzelfsprekend wordt strikte vertrouwelijkheid gegarandeerd en zal zeer prudent worden geopereerd.

- B. *Traject B.* Om een *noodzakelijke verdieping* aan te brengen en recht te doen aan de complexiteit van de situatie vinden daarnaast een tiental verdiepende interviews met nabestaanden plaats. Deze interviews worden gezamenlijk uitgevoerd door Giebels en een andere (junior / medior / senior) onderzoeker—met het oog op borging van de validiteit van bevindingen. Hiervoor volgen we een procedure zoals wij dat in eerder onderzoek succesvol hebben vormgegeven en hieronder wordt beschreven.¹⁹ De familierechercheurs zullen nabestaanden benaderen en bijdragen om een gevarieerde groep van nabestaanden te identificeren. Passend bij het idee dat hulp van de overheid deels collectief maar ook als maatwerk is vormgegeven zijn we geïnteresseerd in de ervaringen van nabestaanden die variëren wat betreft:
- Aantal slachtoffers uit een familie (1 of meerdere)
 - Leeftijd van nabestaande en verhouding tot slachtoffer(s)
 - Mate van zelfredzaamheid en omvang van sociaal netwerk
 - Intensiteit van de begeleiding door familierechercheurs

Selectie van steekproef voor de interviews

Er zijn drie manieren waarop mogelijke geïnterviewde in beeld kunnen komen: via de familierechercheurs, via de open bronnen, of via de oproep op de nabestaanden community. Deze nabestaanden worden gegroepeerd op basis van bovenstaande dimensies. Het is goed mogelijk dat gedurende het onderzoek hier nog dimensies bijkomen of afvallen. Op basis daarvan zullen we—in nauw overleg met de familierechercheurs en begeleidingscommissie—een steekproef/selectie van 10 (families van) nabestaanden van Nederlandse slachtoffers selecteren. Dit aantal is beperkt maar bleek voldoende voor een verdiepingsslag in eerder onderzoek. Het zorgvuldig uitvoeren van de interviews is bovendien een tijdrovende activiteit. Uitvoering en uitwerking van deze interviews is geraamd op 7 uur per interview. Dit is inclusief voorbereiding, eerste contact, interview, uitwerken en nazorg.

Procedure voor het benaderen van nabestaanden voor interviews

De nabestaanden worden benaderd via de betrokken familierechercheurs, waar nodig in overleg met slachtofferhulp. Ze ontvangen een korte omschrijving van het doel van het onderzoek en de verwachte duur en opzet van het interview. Als zij bereid zijn om mee te werken wordt er een afspraak gemaakt. De geïnterviewden kunnen daarbij aangeven waar zij het interview graag willen laten plaatsvinden (thuis of elders). Bij aanvang van het interview volgt een zogenoemde *informed consent* procedure waarbij aangegeven wordt dat deelname vrijwillig is, op elk moment stop gezet mag worden en dat de informatie volstrekt anoniem en vertrouwelijk wordt verwerkt. De gesprekken worden—alleen met toestemming—opgenomen op audioband om zo eventueel later nog iets terug te kunnen horen. Ook wordt aangegeven hoe en wanneer nabestaanden een terugkoppeling van het onderzoek kunnen verwachten.

Inhoud van de interviews

De inhoud van de interviews wordt nader besproken met de begeleidingscommissie en klankbordgroep, maar zullen primair gericht zijn op vier thema's:

1. De eerste opvang (bijvoorbeeld tijdens de "Schipholbijeenkoms")
2. De begeleiding door familie-rechercheurs
3. De contacten met (semi-) overheidsinstanties (gemeenten, slachtofferhulp)
4. De ervaring van nationale initiatieven

¹⁹ Deze procedure zullen wij voorleggen aan de begeleidingscommissie van het onderzoek en aan de ethische commissie van de faculteit.

Met name het laatste punt, het collectieve aspect, maakt het MH17 incident uniek. We zullen daarom ook specifiek ingaan op de verhouding tussen nationale rouwuitingen of collectieve initiatieven (het eerder genoemde lotgenotencontact) en de individuele beleving en behoeften. Verder betrekken we hierbij de verschillende vormen van contact. De contacten kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op het verkrijgen van praktische informatie (bijv. ten behoeve van identificatie van het slachtoffer), het geven van praktische informatie (bijv. over het vervoer van het slachtoffer naar Nederland), doorverwijzen (naar bijvoorbeeld gemeente, slachtofferhulp of lotgenotencontact) en het bieden van sociaal-emotionele steun.

4.3 Deelonderzoek 3: Evaluatie informatievoorziening en crisiscommunicatie vlucht MH17

Tijdlijn: 17 juli 2014 – 5 september 2014
Onderzoekers: dr. J. Gutteling, W. Broekema, Msc., drs. M. Moorkamp
Onderzoeksdoelen: #3

Het derde deelonderzoek van de voorgestelde evaluatie betreft de vraag hoe de communicatie en informatievoorziening is verlopen van de Rijksoverheid richting de doelgroepen Tweede Kamer, media, en samenleving. De WODC startnotitie stelt dat dit niet alleen dient te worden onderzocht vanuit het perspectief van de Rijksoverheid. Het is, zo stelt de startnotitie, net zozeer de vraag hoe de doelgroepen de communicatie en informatievoorziening van de Rijksoverheid hebben ervaren. Om inzicht te krijgen in hoe de doelgroepen het functioneren van de Rijksoverheid hebben ervaren, kan volgens de startnotitie gebruik worden gemaakt van focusgroepen en/of enquêtes. Gerichte analyses van sociale media kunnen aanvullende inzichten geven.

Wij kiezen voor twee, elkaar aanvullende benaderingen:

1. Het in kaart brengen van het aanbod van informatie vanuit de Rijksoverheid, dat wil zeggen: een analyse vanuit het perspectief van de zender. Vanuit dit perspectief zullen wij onderzoeken wat het aanbod van informatie is geweest naar de Tweede Kamer, de media, en de samenleving (dus: vaststellen van het aanbod vanuit het interne perspectief van de crisisbeheersingsorganisatie).
2. Het analyseren van de waardering en beleving van dat aanbod door de media en samenleving (dus: *waardering* van het aanbod vanuit het externe perspectief van de doelgroepen “media” en “samenleving”). Bij onderzoeksvraag (3a) lichten wij toe waarom de Tweede kamer bij de analyse van waardering van de informatie ontbreekt.

Nota bene

Wij hebben in het derde deelonderzoek expliciet een splitsing aangebracht tussen enerzijds de Tweede Kamer en anderzijds de media en samenleving. De reden is dat de relatie tussen de crisisbeheersingsorganisatie en de Tweede Kamer ook een formele verantwoordingsrelatie betreft.²⁰ Immers, de Tweede Kamer vormt een schakel tussen het interne perspectief en het externe perspectief.

Ad 1) Het aanbod van informatie van de overheid

Wij brengen eerst het aanbod van informatie vanuit de Rijksoverheid naar media en samenleving in kaart—dat wil zeggen: wij zullen een analyse maken vanuit het perspectief van de zender. Hierbij staat centraal de vraag welke informatie op welk moment (tussen 17 juli en 5 september) via welke

²⁰ Redenerend vanuit de formele verantwoordingsrelatie tussen de nationale crisisbeheersingsorganisatie en de Tweede Kamer kan probleemstelling (3a) ook worden ondergebracht in het eerste deelonderzoek. Omdat de startnotitie de invalshoek kiest van communicatie richting de Tweede Kamer, hebben wij evenwel gemeend de informatievoorziening richting de kamer onder te brengen in het derde deelonderzoek.

informatiedragers naar welke doelgroepen ging. Bovendien zullen wij onderzoeken welke communicatiestrategie daaraan ten grondslag lag. De doelgroepen splitsen wij uit in vier categorieën:

1. Nabestaanden, zie deelonderzoek (2)
2. Tweede Kamer, zie ook deelonderzoek (1)
3. Media en samenleving

Gegevensverzameling

Het aanbod van informatie wordt geïnventariseerd in het kader van de nauwgezette reconstructie van de tijdlijn van gebeurtenissen, activiteiten en handelingen die centraal staat in deelonderzoek 1. De benodigde gegevens zullen worden verzameld door middel van desk-research en enkele interviews:

- Documenten vanuit dossiers binnen de crisisbeheersingsorganisatie
- Documenten vanuit de Tweede Kamer (zoals agenda's en verslag van handelingen Tweede Kamer)
- Interviews met de verantwoordelijke stafleden van de crisisbeheersingsorganisatie (NCC en NKC).

De uitsplitsing van het aanbod naar doelgroep vindt vervolgens plaats (nabestaanden, Tweede Kamer, media / samenleving) en zal systematisch worden gepresenteerd. De doelgroep nabestaanden is behandeld in deelonderzoek 2 en wordt daar gepresenteerd. Daarom concentreren wij ons hieronder op media / samenleving. De doelgroep Tweede Kamer zal in samenhang met deelonderzoek 1 worden geanalyseerd.

Onderzoeksvraag 3a

Hoe is de informatievoorziening verlopen richting de Tweede Kamer? (P6)

Uit de reconstructie in fase B van het onderzoek zal een feitelijk overzicht worden gegenereerd van activiteiten die de communicatie en informatievoorziening naar de Tweede Kamer betreffen. Hier vindt synergie plaats met deelonderzoek 1. Vanzelfsprekend reageren Kamerleden ook op informatie vanuit andere actoren, zoals nabestaanden of de media. Deze (indirecte) informatie wordt alleen meegenomen voor zover deze aanleiding heeft gegeven tot Kamervragen, waarop de Minister vervolgens een antwoord heeft geformuleerd.

De waardering die de Tweede Kamer geeft aan de overheidsinformatie rond de crisisbeheersing vlucht MH17 zullen wij niet analyseren. De reden is dat de onderzoekers niet treden in de verantwoordingsrelatie tussen crisisbeheersingsorganisatie en Tweede Kamer. Meer specifiek:

- Wij zullen als onderzoekers geen oordeel geven over de informatievoorziening naar de Tweede Kamer tijdens de crisisbeheersing rond vlucht MH17. Dit valt buiten het kader van het onderzoek.
- Ook valt een representatief onderzoek naar de beleving van de informatievoorziening door de Tweede Kamer buiten het kader van het onderzoek. Immers, het is uiteindelijk aan de Kamer zelf om tot een oordeel te komen, vanuit het verantwoordingsperspectief.
- Wel zullen de onderzoekers inhoudelijk rapporteren wanneer *individuele leden* van de Tweede Kamer vragen stellen of opmerking maken over de informatievoorziening door de overheid. Hier wordt weer synergie gezocht met deelonderzoek 1.

Onderzoeksvraag 3b

Hoe is de informatievoorziening verlopen richting de media en de samenleving? (P5 / P6)

In de gedeelde fase B wordt een feitelijk overzicht gegenereerd van activiteiten die de communicatie en informatievoorziening naar de media. De analyse van deze gegevens gaat vooraf aan het onderzoek ter beantwoording van probleemstelling 3c die hieronder wordt beschreven (een online enquête).

Ad 2) Waardering van het aanbod van informatie door media en samenleving

Onderzoeksvraag 3c

Wat is de waardering van de informatievoorziening door de media en de samenleving? (P5 / P6)

Nadat het aanbod van informatie in kaart is gebracht, maken wij een analyse van de waardering van het aanbod. Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden kiezen we voor drie elkaar aanvullende onderzoekstrajecten: een trendanalyse van de sociale media, een inhoudsanalyse van de (massa)media en een publiekmeting. De reden voor een combinatie van aanvullende metingen is dat de sociale media en de (massa)media veelal een specifiek beeld schetsen, dat op momentopnames berust tijdens het proces. Wezenlijk is om bij onderhavige evaluatie, naast de beelden uit de sociale media en (massa)media, ook een gezaghebbend beeld te kunnen schetsen dat bestaat bij een groep representatieve Nederlanders.

Traject A: Trends in sociale media: activiteit en sentimenten

De eerste analyse betreft een beschrijving van trends in de sociale media. Dit biedt de mogelijkheid om van moment op moment (in dagen en zelfs uren) vast te stellen hoe de sociale media communiceren over de (afwikkeling van de) ramp. Normaliter is een trendanalyse van sociale media zeer tijdrovend en arbeidsintensief. Moderne technieken, beschikbaar gesteld door bureaus zoals "coosto" maken trends in de sociale media zeer snel toegankelijk. Twee kenmerken van de trends zullen inzichtelijk worden gemaakt: de *activiteit* in de sociale media en de *sentimenten* (positieve danwel negatieve oriëntatie in de berichten). Door een nauwkeurige vergelijking van activiteiten in de crisisbeheersing (zoals aanbod van communicatie en informatievoorziening) met berichtgeving in de sociale media kan worden vastgesteld of dat aanbod samenhangt met een verhoogde activiteit in de sociale media en de verhouding tussen de positieve danwel negatieve oriëntatie in de berichtgeving. De aanbodkant van onderzoeksvraag 3 dient dan als ijkpunt voor een interpretatie van de trends in de sociale media. Op een efficiënte wijze kan hiermee worden vastgesteld hoe informatievoorziening (persconferenties, beantwoording van vragen en besprekingen in de Tweede Kamer) maar ook specifieke activiteiten (bijvoorbeeld de welkomstceremonie op Eindhoven, dag van nationale rouw) zijn ontvangen op de sociale media.

Traject B: Inhoudsanalyse

Wij vatten het begrip 'de media' op als instituut en niet zozeer als een informatiedrager. De startnotitie van het WODC is niet expliciet hierover. Wanneer wij de media opvatten als instituut, onderzoeken wij de opvattingen van journalisten (dagbladen, RTV). Wij stellen dan ook voor om een analyse te verrichten van de inhoud van opiniërende stukken in journalistieke media verschenen tussen 17 juli en 5 september, met betrekking tot het handelen van de Rijksoverheid, waarbij meer specifiek zal worden gekeken naar de waardering voor de communicatie en informatievoorziening (n=20). Het gaat in dit traject niet zozeer om een representatief beeld, maar om een stratificatie op basis van het aanbod en tijdperiode. De journalistieke media zullen zo worden gekozen dat ook media die rapporteren over de sociale media worden betrokken in de analyse, zoals "Geenstijl". De analyse / reconstructie van discussies in de sociale media (Facebook / Twitter) uit traject A kan op deze wijze voorzien worden van meer verdiepende informatie over de discussies die spelen in de (sociale) media.

Traject C: Publiekmeting

Een online enquête, uitgevoerd door TNS-NIPO onder N = 500 representatieve Nederlanders uit hun panelbestand (circa 20 vragen) over hun waardering en beleving van de communicatie en informatievoorziening. Wij bouwen in de publiekmeting voort op goede ervaringen die wij hebben opgedaan met eerder onderzoek voor het WODC naar NL-Alert. Het betreft de periode van 17 juli 2014 tot 5 september 2014.

Het waarborgen van representativiteit is cruciaal bij het uitvoeren van de publieksmeting. Vanuit de TNS-NIPObase (125.439 personen in 61.176 huishoudens) wordt een naar leeftijd, geslacht, hoogst gevolgde opleiding en Nielsen-regio representatieve steekproef getrokken van Nederlanders (16+ jaar). Aanvullend kan gezinsgrootte als representativiteitseis worden meegenomen. Respons in het panel is doorgaans 70 procent.

De vragen voor de publieksmeting zullen door de onderzoekers worden ontwikkeld op basis van de inventarisatie van het aanbod en in nauw overleg met de begeleidingscommissie. In de enquête worden daarnaast ook enkele vragen opgenomen ter nadere segmentering van de steekproef, zoals socio-demografie, positie van de respondent in de crisis (nabestaande, kende slachtoffer of niet, of de respondent (sociale) media heeft gevolgd, heeft meegedaan aan activiteiten rond de herdenking van vlucht MH17 en dergelijke). Tenslotte worden ook één of twee open vragen opgenomen. De schatting van TNS-NIPO is dat respondenten ongeveer acht minuten invulduur nodig hebben.

Grote zorgvuldigheid zal worden betracht om (retrospectieve) vertekening in de antwoorden te minimaliseren. Immers, media-aandacht en beelden die bestaan tijdens de meting kunnen de retrospectieve antwoorden (sterk) inkleuren. De vraagstelling zal hierop worden gericht. Het betreft hier een gebeurtenis met een zeer grote impact. TNS-NIPO heeft veel ervaring met publieksmetingen waar het gebeurtenissen betreft die in het verleden liggen. Daarbij is het cruciaal dat de meting plaatsvindt op een meetmoment dat relatief "medialuw" is. Belangrijk daarbij is dat de meting, mits deze zorgvuldig wordt voorbereid, binnen enkele dagen kan worden uitgevoerd.

De resultaten van de publieksmeting worden door TNS-NIPO aangeleverd in een databestand dat vervolgens door de onderzoekers wordt geanalyseerd en geïnterpreteerd.

APPENDIX A. Korte achtergrondschets²¹

1.1 De crash

Op 17 juli 2014 vindt in de Oekraïne een ramp plaats met grote maatschappelijke impact, zowel nationaal als internationaal. Vlucht MH17 van Malaysia Airlines—een Boeing 777-200 opgestegen van Schiphol op weg naar Kuala Lumpur—stort neer boven oorlogsgebied.²² Aan boord bevinden zich 283 passagiers (waarvan 196 Nederlanders) en 15 bemanningsleden. Geen van de 298 inzittenden overleeft de ramp.

Een buitengewoon complexe crisissituatie ontstaat. Slachtoffers vallen onder tien nationaliteiten, met verreweg het grootste aandeel Nederlanders, gevolgd door inzittenden met de Maleisische en Australische nationaliteit. Het vliegtuig is neergestort boven een gebied waar hevige gevechten woeden. Pro-Russische rebellen voeren er een onafhankelijkheidstrijd tegen de regering van Oekraïne—met op de achtergrond een groot internationaal conflict tussen Rusland en Oekraïne.

Voor nabestaanden komt een sterke media-aandacht met afschuwelijke beelden bovenop het leed van het verlies van dierbaren. Onmiddellijk na de ramp doen berichten in de media de ronde dat pro-Russische rebellen het vliegtuig zouden hebben neergeschoten met een luchtdoelraket. Confronterende foto's en filmpjes van de rampplek verschijnen op internet. Naast beelden van stoffelijke overschotten worden ook persoonlijke eigendommen van passagiers zichtbaar getoond; de eigendommen gaan bovendien door vreemde handen. Het neerstorten van MH17 en de slachtoffers worden onderdeel van het internationale conflict in de Oekraïne, waarvan de politieke dynamiek grillig is, onvoorspelbaar, en onderhevig aan propaganda van de verschillende partijen.

1.2 De crisisrespons

De overheid moet in deze complexe situatie een juiste crisisrespons zoeken—en ook geven. Minister-president Rutte en minister van Buitenlandse Zaken Timmermans geven de avond van de crash een gezamenlijke persconferentie. De Minister-president benadrukt niet te zullen rusten voordat de onderste steen boven is en dat, indien het een aanslag betreft, de daders moeten worden gepakt en gestraft.

Internationaal liggen de verhoudingen buitengewoon ingewikkeld. Betrokken zijn tien landen met nabestaanden. Maleisië is thuisbasis van de luchtvaartmaatschappij. De Oekraïense regering is verantwoordelijk voor het luchtruim. De pro-Russische rebellen claimen zeggenschap over het Oekraïense grondgebied waarop het vliegtuig is neergekomen. De Russische regering is actief in het conflict—niet alleen in de internationale diplomatie, maar ook operationeel, met militaire activiteiten in de grensregio. Australië stapt naar voren als actieve partner in de crisisbeheersing en stelt resolutie 2166 op, die op 21 juli in de VN Veiligheidsraad unaniem wordt aangenomen. Het neerhalen van MH17 wordt scherp veroordeeld, een onafhankelijk internationaal onderzoek naar de oorzaak wordt bepleit en onmiddellijke, veilige toegang geëist tot de crashsite. Minister Timmermans houdt die dag een emotionele toespraak voor de Veiligheidsraad. Het bergen van de slachtoffers krijgt de allerhoogste prioriteit. Eerst moet evenwel toegang worden verschaft tot het oorlogsgebied. Veel van de stoffelijke resten zijn dan geborgen door hulpverleners van het locale, Oekraïense agentschap voor rampenbestrijding (SES). Op 18 juli betreden Nederlandse onderzoekers van het Landelijk Team Forensische Opsporing en de Onderzoeksraad voor Veiligheid voor het eerst de

²¹ Deze achtergrondschets heeft gediend om een gedeelde achtergrond te bieden aan het onderzoeksteam. De beschrijving is gebaseerd op een thans nog beperkte selectie van beschikbaar materiaal uit rapporten, kamerstukken, officiële internetbronnen en berichtgeving in de media. Vanzelfsprekend is deze korte achtergrondschets voorlopig en onvolledig. Tijdens het onderzoek zal een tijdlijn van gebeurtenissen nauwgezet en gedetailleerd worden gereconstrueerd ten behoeve van de evaluatie.

²² In de onderhavige aanvraag voor het evaluatie-onderzoek spreken wij van het “neerstorten van vlucht MH17” als een ramp waarop een crisisrespons van de Nederlandse overheid volgde. Zolang op basis van het onderzoek naar de oorzaken van de ramp en het strafrechtelijk onderzoek nog geen gezaghebbende uitspraken worden gedaan, hanteren wij deze terminologie. Wij hanteren de term “oorlogsgebied” omdat hevige gevechten woeden tussen pro-Russische paramilitairen en het Oekraïense leger.

crashsite. Op 21 juli vinden de eerste transporten plaats van slachtoffers; eerst per trein naar Charkov; later met militaire vluchten terug naar Nederland. Medio november worden delen van het vliegtuig naar Nederland getransporteerd voor nader onderzoek, waarbij opnieuw menselijke resten zijn aangetroffen.

Nationaal kent de crisisrespons een groot aantal activiteiten. Een belangrijke activiteit is het vaststellen van de correcte vluchlijst en daarmee van de slachtoffers. Overlijdensaktes worden door het Openbaar Ministerie verzorgd voordat identificatie door forensische teams plaatsvindt. Ten behoeve van de identificatie van slachtoffers nemen familierechercheurs contact op met nabestaanden. Zij verlenen ook (na)zorg bij nabestaanden. De nazorg voor de nabestaanden is een belangrijke activiteit in de crisisrespons. De familierechercheurs hebben daarbij een belangrijke rol. Op 21 juli vindt een besloten informatiebijeenkomst plaats met nabestaanden. Daarbij zijn aanwezig Koning Willem-Alexander, Koningin Maxima en Minister-president Rutte.

Bij aankomst van de gevonden stoffelijke resten van de slachtoffers wordt steeds een plechtige welkomstceremonie gehouden op vliegbasis Eindhoven. Bij de eerste vlucht, op 23 juli, zijn aanwezig de Koning, Koningin, Minister-president, ministers en vertegenwoordigers van de getroffen landen. Ook nabestaanden wonen de ceremonie bij. Klokken luiden door het hele land op deze eerste dag van nationale rouw in de Nederlandse geschiedenis. Een indrukwekkende rouwstoet brengt de geborgen lichamen naar Hilversum, ter identificatie.²³ Op 26 augustus vindt een tweede informatiebijeenkomst voor nabestaanden plaats, waarbij bekend wordt gemaakt dat op 10 november 2014 een nationale herdenkingsplechtigheid voor de slachtoffers zal worden gehouden.

1.3 Reacties in samenleving²⁴

De crash van het vliegtuig boven oorlogsgebied heeft veel en heftige reacties opgeroepen in de nationale en internationale media. Daarbij gaat het niet alleen over de verslaggeving van de situatie op de crashsite en de mogelijke oorzaken van de crash. Het gaat ook over de toegang tot de crashsite—noodzakelijk voor het bergen van stoffelijke overschotten en persoonlijke eigendommen, maar ook voor het verzamelen van (bewijs)materiaal dat aanwijzingen geeft voor de oorzaak en mogelijk verantwoordelijken. Er doorheen spelen, in de maatschappelijke discussie, steeds de turbulente politieke ontwikkelingen in het Oekraïneconflict. De crisisbeheersing, crisiscommunicatie en nazorg voor nabestaanden zijn onlosmakelijk verbonden met het Oekraïneconflict. Daarom is het uiterst belangrijk om zorgvuldig vast te stellen hoe de nabestaanden, de Tweede Kamer en het bredere publiek (al dan niet via de media) het optreden van de overheid hebben ervaren in de crisis die ontstond na het neerstorten van vlucht MH17.

De wijze waarop de stoffelijke resten van de inzittenden van vlucht MH17 terugkomen in Nederland maakt diepe indruk in Nederland en de wereld—zoals blijkt uit verslaggeving in nationale en internationale media. Dat laat onverlet dat ook kritische vragen worden gesteld: in de Tweede Kamer, door nabestaanden²⁵ en in de media. Heeft de overheid, bijvoorbeeld, niet (te) traag gereageerd? Had de Minister-president geen deal kunnen sluiten met de rebellen en zodoende persoonlijke bezittingen, lichamen en wrakstukken veel eerder veilig kunnen stellen? Is er een geheime deal met de Oekraïne gesloten? Waarom is de overheid soms zo terughoudend geweest met het verstrekken van informatie? In de Tweede Kamer wordt hierover gediscussieerd, soms met scherpe toon. In de maatschappelijke discussies gaat het inhoudelijk niet alleen over de oorzaken en achtergronden van de crash, en over de turbulente internationale politieke situatie rond het conflict

²³ Bij schrijven van de onderhavige aanvraag voor het evaluatie-onderzoek zijn drie van de 298 inzittenden nog niet geïdentificeerd, allen Nederlandse slachtoffers.

²⁴ De tijdshorizon in deze korte achtergrondschets is iets ruimer genomen dan de relevante tijdshorizon van de evaluatie van de crisisbeheersingsorganisatie (die loopt van de start van de crisis tot het overgaan naar een projectorganisatie), maar dekt de tijdshorizon van het onderzoek naar de perceptie van nabestaanden.

²⁵ Bijvoorbeeld, op 6 december 2014 verschijnt een artikel in *Algemeen Dagblad* waarin letselschade advocaat Bob van der Groen namens twintig nabestaanden kritiek uit op de aanpak van de Nederlandse overheid, waarbij de problematiek rond toegang tot de crashsite centraal staat.

in de Oekraïne, maar ook over de houding van de Nederlandse overheid. Begin februari 2015 concentreert de discussie in de Kamer zich op de veiligheidssituatie in het Oekraïense luchtruim, enkele dagen voordat de ramp zich voltrok, waardoor het overheidsoptreden door sommige partijen op nog kritischer toon werd besproken dan voorheen.

1.4 Nationale crisisbeheersingsorganisatie²⁶

Bij de onderhavige evaluatie staat de *nationale crisisbeheersingsorganisatie* centraal. Deze bestaat uit een aantal gedefinieerde actoren met samenhangende functies, taken, bevoegdheden en onderlinge (werk)relaties. Deze actoren nemen gezamenlijk de crisisbeheersing ter hand. Nadat vlucht MH17 was neergestort boven de Oekraïne, is deze organisatie in werking getreden. De nationale crisisbeheersingsorganisatie is onderdeel van de Rijkscrisisstructuur. De wettelijke basis voor de instelling, inrichting en werkwijze van de nationale crisisbeheersings-organisatie wordt gevormd door: (a) het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming 2013—kortweg het “Handboek” (NCTV, Den Haag; Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 29 668, nr. 37), en (b) het Instellingsbesluit Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb) van 2013 (Staatscourant 24 april 2013, nr. 11207).

De nationale crisisbeheersingsorganisatie treedt in werking als er een gebeurtenis optreedt waarbij “de nationale veiligheid in het geding is doordat één of meerdere vitale belangen worden aangetast en waarbij de reguliere structuren en/of middelen niet toereikend zijn om de stabiliteit te handhaven.” (Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming, kortweg het “handboek”, II-2). Een dergelijke gebeurtenis is in het handboek gedefinieerd als een “intersectorale crisis” die veelal interdepartementale betrokkenheid vereist. Deze inzet kan variëren tussen: (1) het faciliteren van de verantwoordelijke autoriteiten, (2) het geven van richting aan de crisisbeheersing door middel van het geven van “dringende adviezen” en (3) het direct aansturen van de crisisbeheersing door middel van “aanwijzingen” of het overnemen van de crisisbeheersing door het definiëren van het crisisniveau als “GRIP Rijk.”

1.4.1 Een ambtelijke en een politiek-bestuurlijke commissie

Op 17 juli werden direct de twee centrale commissies in de crisisbeheersingsorganisatie ingesteld, die nog diezelfde avond bijeen kwamen. De eerste, ambtelijke commissie betreft de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb). Hierin namen zitting de topambtenaren van de betrokken ministeries: Algemene Zaken, Veiligheid en Justitie, Buitenlandse Zaken, Defensie, Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Infrastructuur en Milieu. Daarnaast namen aan het overleg ook vertegenwoordigers deel van de Nationale Politie, de inlichtingendiensten, van afdelingen van de Nationaal Coördinator Terrorismedebijding en Veiligheid (NCTV) en het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (NKC). De tweede, politiek-bestuurlijke commissie betrof de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb), waarin zitting hebben de Minister-president, de Minister van Algemene Zaken, en de Minister van Veiligheid en Justitie—in de crisis rond de MH17 aangevuld met de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Defensie.

1.4.2 Staffuncties en operationele functies

De crisisbeheersingsorganisatie omvat, naast de twee commissies, ook staffuncties en executieve functies. De organisatie omvat, allereerst een *adviesteam* (AT) van beleidsadviseurs, dat adviseert over het inschakelen van de MCCb en de ICCb en de laatste commissie ondersteunt met informatie ten behoeve van besluitvorming in de respons- en nafase van de crisis.

²⁶ De korte beschrijving in deze paragraaf is gebaseerd op het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming en het Magazine Nationale Veiligheid. In deze aanvraag is vooralsnog uitgegaan van de informatie in deze documenten. Vanzelfsprekend is een nauwgezette, gedetailleerde feitelijke reconstructie van de crisisbeheersing het onderwerp van de voorgestelde evaluatie. Hierdoor hebben de beschrijvingen in de onderhavige aanvraag voor het evaluatie-onderzoek een voorlopig karakter hebben.

Het *Nationaal Crisiscentrum* (NCC) ondersteunt, implementeert en faciliteert de interdepartementale coördinatie. Het centrum is het knooppunt waar de (ambtelijke en bestuurlijke) informatievoorziening en crisiscommunicatie zijn ondergebracht. Hier komen de functionele, departementale “kolommen” samen en worden zij geïntegreerd vanuit het intersectorale perspectief van de crisis. Centrale aandachtsgebieden van het NCC zijn informatie, maatregelen, communicatie, en scenario-ontwikkeling rond de crisis.

Het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC) verbindt operationele activiteiten in de veiligheidsketens met elkaar, zoals die van politie, Defensie, Koninklijke Marechaussee, brandweer en GHOR. Bestuurlijke schakel tussen het LOCC en de twee commissies wordt, indien nodig, gevormd door een Landelijk Operationele Staf. Binnen de betrokken departementen worden departementale coördinatiecentra (DCC's) ingericht die de operationele en beleidsmatige responsactiviteiten binnen het eigen departement coördineren.

Het Handboek Crisisbesluitvorming 2013 voorziet erin dat bij een “lokale/regionale crisis met nationale uitstraling, of waar meerdere ministeries bij betrokken zijn, (...) coördinatie van de crisiscommunicatie op nationaal niveau [kan] plaatsvinden via het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (NKC).” Het NKC is het knooppunt vanuit de Rijksoverheid op het gebied van pers- en publieksvoorlichting en formuleert de nationale voorlichtingsstrategie, communicatiekaders en kernboodschappen. Het NKC is ook aanspreekpunt voor andere instanties (gedefinieerd als lokale, regionale, of nationale partners). Het NKC heeft als taken media en publiek te volgen, het AT, ICCb en NCCb te adviseren, pers- en publieksvoorlichting te ontwikkelen, coördineren en (deels) uitvoeren, alsmede andere overheden te informeren.

1.4.3 Crisis in het buitenland

Bij de ramp met vlucht MH17 is sprake van een situatie die een effect heeft op Nederland, in de vorm van een grote maatschappelijke betrokkenheid. Het Handboek Crisisbesluitvorming 2013 voorziet in deze situaties in de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de Minister (Ministerie) van Veiligheid en Justitie—die verantwoordelijk is voor de in Nederland te treffen maatregelen en bijstand vanuit de Europese Unie—en de Minister (Ministerie) van Buitenlandse Zaken—die verantwoordelijk is voor de internationale bijstand buiten de Europese Unie. Wanneer Nederlanders in het buitenland getroffen zijn door een ramp, ongeval of crisis, stelt het Handboek Crisisbesluitvorming 2013 dat het Ministerie van BZ (met haar vertegenwoordigingen in het buitenland) het verantwoordelijke ministerie is voor de afhandeling van de daaruit volgende consulaire werkzaamheden.

1.4.4 Inbedding in de Rijkscrisisstructuur

De Rijkscrisisstructuur wordt in de kern gevormd door de *nationale crisisbeheersingsorganisatie*, maar bestaat feitelijk uit meer actoren dan uitsluitend de actoren genoemd in de crisisbeheersingsorganisatie (startnotitie WODC, p.2). Alle partijen die bijdragen aan de beheersing van een crisis behoren op het moment van de crisis tot de Rijkscrisisstructuur (startnotitie WODC, p. 2). In de crisis volgend op het neerstorten van vlucht MH17 kan worden gedacht aan actoren in de departementale kolommen voor zover niet ingeschakeld via het LOCC zoals de Nationale Politie, het Nederlands Forensisch Instituut, de Koninklijke Marechaussee, of ingeschakeld via de ICCB, zoals de inlichtingendiensten. De reikwijdte van de Rijkscrisisstructuur rond de MH17 crisis strekte, vanzelfsprekend, veel verder dan de nationale crisisbeheersingsorganisatie of de departementen. Vanuit de luchtvaartindustrie zijn, onder meer, betrokken: Schiphol, Malaysia Airlines en partner KLM en Boeing. Vanuit het identificatieonderzoek en nazorg voor nabestaanden zijn, onder meer, betrokken: het Openbaar Ministerie, gemeenten, veiligheidsregio's, slachtofferhulp Nederland, kenniscentrum Impact, uitvaartondernemingen en kerken. Deze actoren hebben geen (directe of formele) stem in de besluitvorming binnen de crisisbeheersingsorganisatie. Dat laat onverlet dat een goede inbedding van deze organisaties in de nationale crisisbeheersingsorganisatie (vanuit het perspectief van de gehele rijkscrisisstructuur)—via optimale samenwerking—essentieel is voor een kwalitatief hoogwaardige crisisrespons en nafase.

APPENDIX B. Expertise projectteam

W. (Wout) Broekema, Msc.

Als onderzoeker met bestuurskundige expertise neemt Wout Broekema deel aan het multidisciplinaire onderzoeksteam. Wout Broekema is als onderzoeker verbonden aan de Universiteit Leiden (Instituut Bestuurskunde). Hij rondde in 2011 zijn master opleiding Bestuurskunde aan de Universiteit Leiden *cum laude* af in de richting crisis en veiligheidsmanagement, waarbij zijn thesis werd bekroond met de Jan van Hout Prijs.

Broekema was uitvoerend onderzoeker in het recente WODC-onderzoek naar de rol van externe experts in crisisbesluitvorming en –communicatie (2013). Hierbij is middels een meta-analyse over 114 crisis evaluatierapporten onderzocht hoe een adequate samenwerking tussen de reguliere crisisorganisatie en externe deskundigen kan worden vormgegeven. Broekema doet onderzoek naar het lerend vermogen van publieke organisaties naar aanleiding van crises. Hierbij richt hij zich op de factoren die het leerproces van organisaties beïnvloeden, tijdens een crisis en in de nafase. Hij is succesvol toegelaten tot de laatste ronde van het NWO onderzoekstalent programma voor een subsidie op dit onderwerp. Hij heeft daarnaast onderzoek verricht naar: (1) de rol van evaluatierapporten in organisatieleren van veterinaire crises, (2) de rol van politisering in beleidsleren van olierampen en (3) de rol van netwerken in crisisbeheersing op scholen.

Enkele relevante publicaties

- Broekema, W.G. (2014). *Crisis-induced learning by the EU: the effect of issue politicization*. EGPA Symposium, Speyer, 8-9 September.
- 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.

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. Een 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 afgeschermd (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.
- Taylor, 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.

Dr. J. (Jan) M. Gutteling

Is universitair hoofddocent aan de Universiteit Twente (Enschede), 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 risico communicatie. Onderzoek is bij voorkeur kwantitatief en empirisch van aard, en 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 overhead, 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 Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Gutteling, J.M. (2014). Risk Communication. *The International Encyclopedia of Political Communication*, Mazzoleni, Barnhurst, Ikeda, Maia, Wessler (Eds). Wiley-Blackwell. Accepted 8.3.2014.
- Nijkraake, 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 Task Force Uruzgan en hij rondt hierover binnenkort zijn proefschrift af. In zijn promotie onderzoek 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 Defensie organisatie en heeft hij expertise opgebouwd in het opzetten en uitvoeren van evaluatie onderzoek binnen organisaties die opereren onder crisis omstandigheden. 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 ongevalsrapportages over incidenten met Unmanned Aerial Vehicles van het type Sagem-Sperwer*. Internal report Ministry of Defense. Breda: Nederlandse Defensie Academie.

Prof. Dr. R. (René) Torenvlied

Als projectleider en onderzoeker met een achtergrond in bestuurskunde, sociologie en politicologie neemt René Torenvlied deel aan het evaluatie onderzoek. Torenvlied is als hoogleraar Publiek Management verbonden aan de vakgroep Bestuurskunde van de Universiteit Twente en als honorair hoogleraar verbonden aan het Instituut Bestuurskunde van de Universiteit Leiden. Torenvlied bekleedt hiernaast wetenschappelijke functies (zoals co-editor van de *Journal of Public Administration Theory and Research*, editor van de *American Review of Public Administration*) en maatschappelijke functies (bijvoorbeeld lid Politiekring van Ministerie V&J / 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 bestuurlijke ervaring en 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 (2013).

Enkele relevante publicaties

- 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.
- Torenvlied, René. 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).
- 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, Annemarije, and René Torenvlied. 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.
- Oosterwaal, Annemarije, Diane Payne, and René Torenvlied. 2012. The effect of political disagreement on discretion: Mechanisms and conditions. *Administration & Society* 44(7): 800-824.
- Akkerman, Agnes, and René Torenvlied. 2011. Managing the Agency Environment: Effects of Network Ambition on Agency Performance. *Public Management Review* 13(1), 159-174.
- Torenvlied, René 2000. *Political decisions and agency performances*. Dordrecht/Boston/ London: Kluwer Academic Publishers (ISBN 0-7923-6092-3), 284 pp.

Prof. Dr. R. A. (Ramses) Wessel

Ramses A. Wessel neemt aan het evaluatie onderzoek 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 buitenland 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

TNS-NIPO

Partner ten behoeve van het publieksonderzoek is TNS-NIPO. TNS-NIPO heeft zich gespecialiseerd in publiekmetingen en doet ook grootschalig campagne-effectonderzoek voor de Rijksoverheid. Bij publiekmetingen staat de TNS-NIPObase centraal, met daarin 125.439 personen (in 61.176 huishoudens) die bereid zijn om regelmatig via internet aan de onderzoeken van TNS NIPO mee te werken. TNS NIPObase onderscheidt zich van andere panels in Nederland door het feit dat mensen zichzelf niet als panellid kunnen aanmelden. In plaats daarvan werft TNS NIPO actief nieuwe panelliden: deels via eigen onderzoeken, deels via adresbestanden die worden aangekocht bij leveranciers als Cendris of Experian. Doordat mensen zichzelf niet

kunnen aanmelden voor deelname aan TNS NIPObase wordt een selectiebias tegengegaan: voorkomen wordt hiermee dat alleen enthousiaste (beroeps)respondenten in het panel worden opgenomen, wat de datakwaliteit negatief kan beïnvloeden. Naast actieve werving van nieuwe panelleden kent TNS NIPObase ook actief panelbeheer: TNS NIPO controleert het respons- en invulgedrag van respondenten en beloont respondenten met een incentive voor hun deelname aan de onderzoeken. Deze maatregelen zorgen voor een hoge respons (gemiddeld 70%) en lage uitval van panelleden (minder dan 5% op jaarbasis).

Nadat de definitieve vragenlijst is vastgesteld, zal deze door TNS NIPO worden geprogrammeerd voor afname via internet. Vanzelfsprekend wordt de vragenlijst in een voor respondenten heldere en prettige layout geprogrammeerd. De geprogrammeerde vragenlijst wordt getest door de TNS NIPO-projectleider, waarbij ook gebruik wordt gemaakt van dummy data om te controleren of de routing in de vragenlijst goed werkt. Alle personen in de steekproef ontvangen van TNS NIPO een e-mail met daarin een link naar de vragenlijst. Op dat moment gaat het veldwerk van start. Tijdens het veldwerk, dat een doorlooptijd van maximaal anderhalve week heeft, monitort TNS NIPO nauwgezet de hoogte en de kwaliteit van de respons. Halverwege het veldwerk stuurt TNS NIPO een reminder uit om de respons te optimaliseren.