

art. 10, tweede lid, onder g

EVALUATIE NATIONALE CRISISBEHEERSINGSORGANISATIE VLUCHT MH17

21 januari 2015



art. 10, tweede lid, onder g

INLEIDING

art. 10, tweede lid, onder g

Het WODC vraagt de [] om een evaluatieonderzoek uit te voeren naar het functioneren van de nationale crisisbeheersingsorganisatie, in de periode van 17 juli tot en met 5 september 2014. Met dit onderzoek moeten drie doelen worden bereikt:

1. inzicht krijgen in hoeverre de nationale crisisbeheersingsorganisatie na het neerstorten van vlucht MH17 heeft gefunctioneerd conform het Instellingsbesluit MCCb 2013 en het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming 2013 en daarbij inzicht krijgen in hoeverre dit heeft bijgedragen aan het beheersen van de crisis.
2. inzicht in het verloop van de communicatie/informatievoorziening van de Rijksoverheid richting nabestaanden, samenleving, Tweede Kamer en media.
3. inzicht in de samenwerking tussen de nationale crisisbeheersingsorganisatie en de vaste en 'gebeurtenis specifieke' actoren.

Hieruit vloeit de volgende probleemstelling voort: in hoeverre heeft de nationale crisisbeheersingsorganisatie na het neerstorten van vlucht MH17 gefunctioneerd zoals beschreven in het Instellingsbesluit MCCb 2013 en het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming 2013 (verder het handboek), in hoeverre heeft dat bijgedragen aan het beheersen van de crisis en hoe is de communicatie/informatievoorziening verlopen van de Rijksoverheid richting nabestaanden, samenleving, Tweede Kamer en media.

Deze probleemstelling is tenslotte uiteengelegd in 7 onderzoeksvragen die wij in drie clusters willen samenvatten. Deze clusters kunnen later worden herkend in de verschillende fases van de onderzoeksopzet.

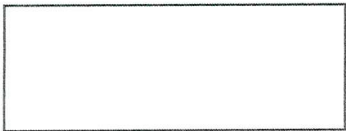
Vraag 1 en 2 gaan over de vraag of het Instellingsbesluit MCCb 2013 en het handboek adequaat zijn. Daarmee sluiten beide vragen naadloos aan bij het doel van de evaluatie *'beoordelen in hoeverre de nationale crisisbeheersingsorganisatie in de betreffende situatie heeft voldaan en om te bezien of aanpassingen nodig dan wel wenselijk zijn, teneinde de aanpak van een toekomstige crisis te verbeteren'*.

1. In hoeverre heeft de nationale crisisbeheersingsorganisatie na het neerstorten van vlucht MH17 gefunctioneerd zoals beschreven in het Instellingsbesluit MCCb 2013 en het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming 2013 en in hoeverre heeft dat bijgedragen aan het beheersen van de crisis?
2. In hoeverre en op welke punten is er bij de aanpak van de ramp met vlucht MH17 ruimte genomen voor flexibiliteit in de nationale crisisbeheersingsorganisatie en hoe heeft dat uitgepakt?

Vraag 3-6 zijn een uitbreiding van bovenstaande vraag en gaan niet zozeer over de formele processen als beschreven in het Handboek, maar over de manier waarop invulling is gegeven aan de samenwerking en communicatie van de nationale crisisbeheersingsorganisatie met de verschillende actoren.

3. Hoe is de samenwerking verlopen van de vaste actoren van de nationale crisisbeheersingsorganisatie met crisispartners?
4. Hoe is de communicatie en nazorg verlopen van de Rijksoverheid richting de nabestaanden?
5. Hoe is de informatievoorziening verlopen van de Rijksoverheid richting de samenleving?
6. Hoe is de informatievoorziening verlopen van de Rijksoverheid richting de Tweede Kamer en de media?

En tenslotte (vraag 7) is het belangrijk te onderzoeken in hoeverre en op welke punten de crisisbeheersing na het neerstorten van vlucht MH17 anders is geweest door de internationale

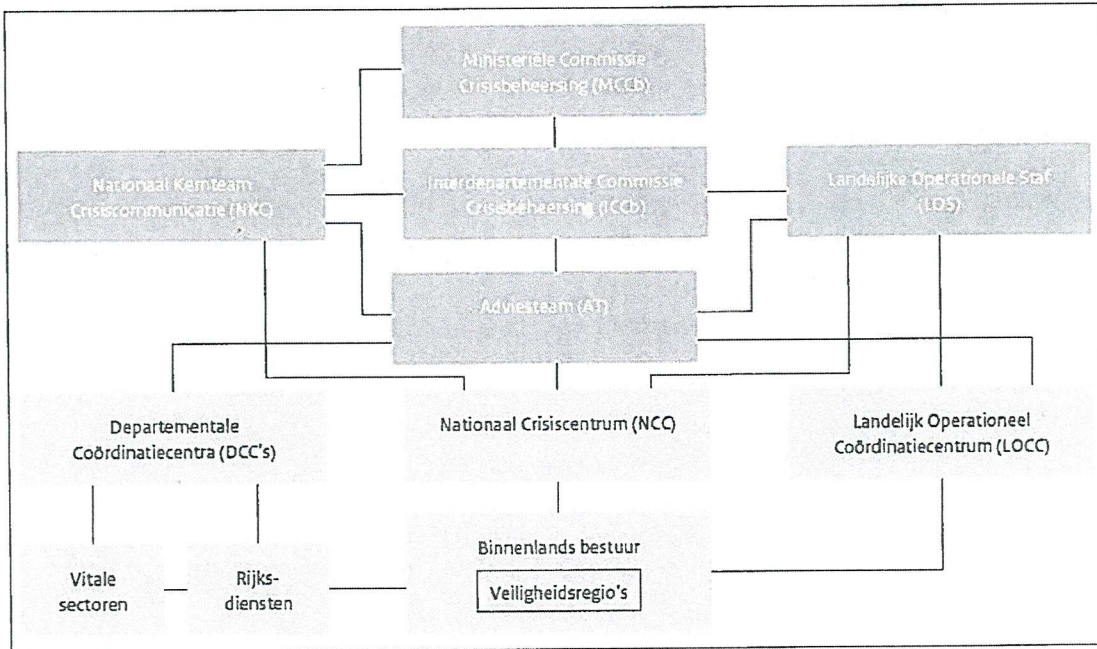


art. 10, tweede lid, onder g

politieke dynamiek dan na regionale/nationale rampen die Nederland in het verleden overkomen zijn?

Met deze inzichten kunnen de minister en betrokken partijen waar nodig en mogelijk lessen trekken voor het functioneren van de nationale crisisbeheersingsorganisatie bij toekomstige crises. In het onderzoeksrapport zullen wij daar, op grond van de conclusies, de eerste aanbevelingen voor doen.

Waarbij de nationale crisisbeheersingsorganisatie er als volgt uitziet:¹



Onderzoek Nabestaanden en Samenleving

In de startnotitie wordt voorzien dat het onderzoek onder nabestaanden lastig uitvoerbaar kan zijn. Als ingang voor de nabestaanden worden de familierechercheurs genoemd, waarvan we weten dat die het ook erg zwaar hebben. Wij hebben daarover vanuit de bijzondere expertise van

nagedacht. art. 10, tweede lid, onder g

Kantelmomenten en complexe rouw

Het leven van elk mens kent een aantal zogenaamde kantelmomenten, momenten waarop er iets gebeurt waardoor de tijd even stilstaat en waarna het leven niet meer hetzelfde is en dat ook nooit meer wordt. Vaak gaat het dan om de confrontatie met dood en lijden. Het neerstorten van de MH17 waarbij 298 mensen omkwamen, waaronder 196 Nederlanders, heeft de samenleving ernstig geschokt. Deze gebeurtenis had niet alleen gevolgen voor de directe nabestaanden (familie, intieme vrienden), hele dorpen, wijken, scholen, universiteiten, organisaties zijn geraakt, de tijd stond even stil. Daarom kan deze ramp dan ook worden gedefinieerd als een kantelmoment, niet alleen voor individuele slachtoffers, in dit geval de nabestaanden van de omgekomen mensen, maar ook voor de samenleving als geheel.

¹ Bron: Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming, p. 37.

art. 10, tweede lid, onder g

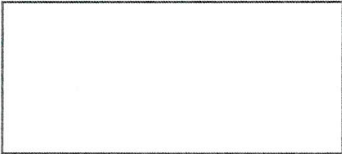
Wanneer een individu of samenleving zo wordt getroffen, ontstaat er een situatie die 'liminaliteit' wordt genoemd. Liminaliteit is een begrip uit de ritueeltheorie en heeft betrekking op de gevoelens van ambiguïteit en desoriëntatie tijdens een (overgangs)ritueel. De betekenis is gegeneraliseerd en liminaliteit wordt tegenwoordig ook gebruikt om de toestand van een samenleving te omschrijven na een ramp of politieke crisis, wanneer de sociale verhoudingen veranderen en zekerheden lijken te wankelen. Op zo'n moment staat de continuïteit van het bestaan zoals men dat kende op het spel, terwijl het nog onhelder is waar en hoe deze situatie gaat eindigen.

De abruptheid van het neerstorten van de MH17, de volstrekte willekeur van deze ramp en de vraag of het hier een oorlogsdaad betrof, heeft de samenleving geconfronteerd met haar eigen kwetsbaarheid. De taak van elk individu en van de samenleving als geheel, is het vinden van een nieuwe balans om vandaaruit verder te kunnen gaan. Een adequate crisisbeheersing draagt eraan bij dat de fase van liminaliteit zo kort mogelijk duurt en dat een nieuw evenwicht kan ontstaan. Op dit moment lijkt dat nog niet het geval.

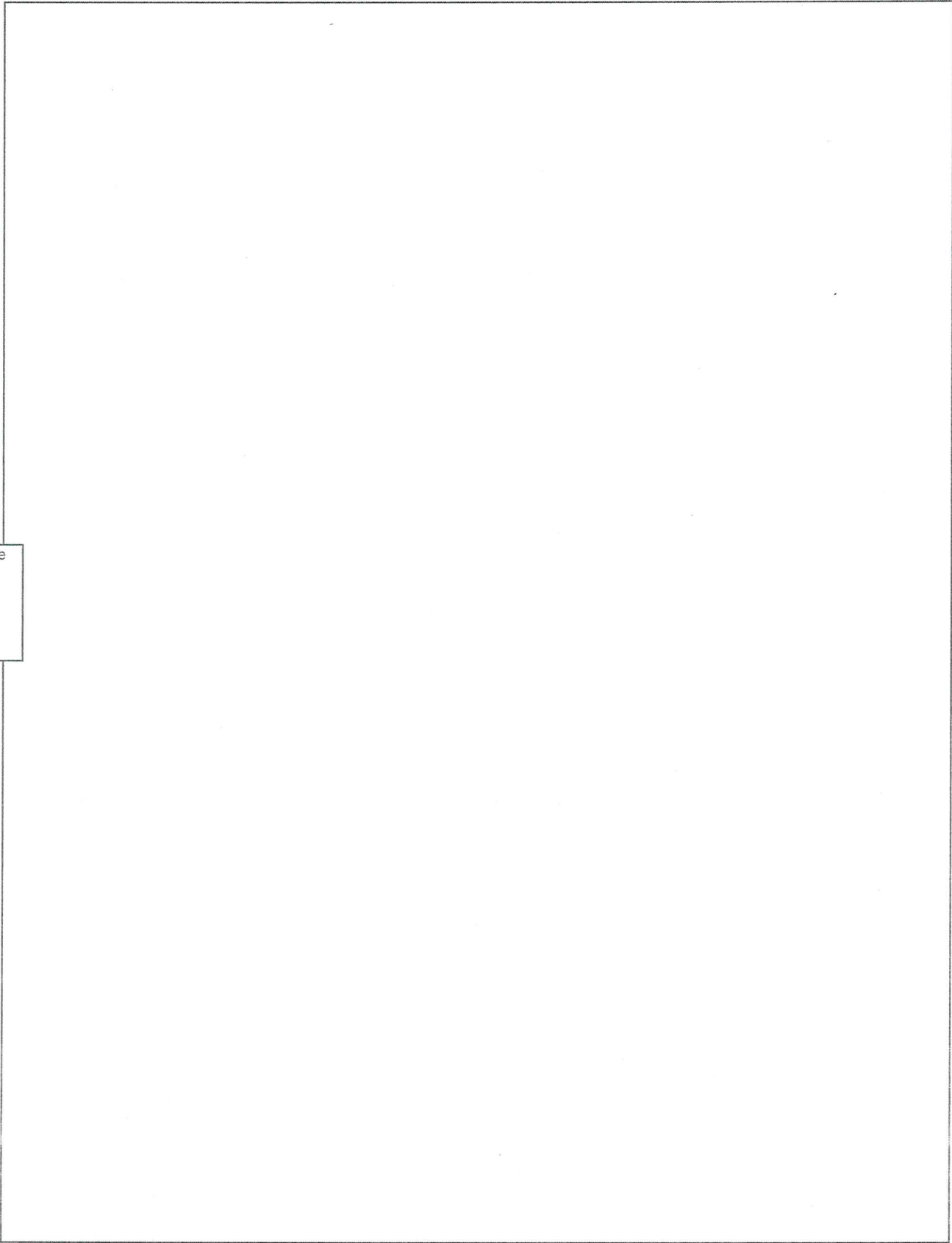
Rouwverwerking in tijden van liminaliteit is complex. In de rouwverwerking worden vaak 5 fases onderscheiden: ontkenning, boosheid, vechten / onderhandelen, depressie en aanvaarding (Kubler-Ross 1997). Deze fases worden niet allemaal even snel doorlopen en vaak zien we ook dat de fases deels naast elkaar kunnen bestaan en zelfs dat rouwenden van een latere fase regresseren naar een eerdere fase. De ramp met de MH17 heeft een aantal kenmerken dat de kans op complexe en uitgestelde rouw versterkt. Het feit dat het lang duurde voordat de lichamen konden worden geborgen, het feit dat veel lichamen op 5 september nog niet waren geborgen dan wel geïdentificeerd, maakt het lastiger om uit de ontkenningfase te komen. De internationale context, bijvoorbeeld de gepercipieerde houding van Rusland, heeft impact op de woede en boosheid die gevoeld wordt. Het feit dat de ramp met de MH17 nog niet is afgerond en er dus nog regelmatig dingen gebeuren en nieuwe feiten bekend worden, draagt bij aan het complexe rouwproces en de duurzaamheid van de collectieve rouw.

De collectieve rouw wordt onder andere gevoed doordat de slachtoffers veelal vakantiegangers waren. Een vliegtuig op weg naar een vakantiebestemming, dat is een situatie die bijna elke Nederlander wel eens heeft meegemaakt. Het feit dat een dergelijke onderneming zo fataal kan aflopen, moet ontkend worden en als dat niet kan dan willen we dat er een schuldige wordt aangewezen (boosheid en onderhandelen). De samenleving is geschokt, maakt zich boos en wil antwoorden op de vragen. Dat alles hoort bij collectieve rouw, en moet door de nationale crisisbeheersingsorganisatie in haar handelen worden meegenomen en zelfs waar mogelijk geregisseerd. De kerken zijn bijvoorbeeld geen formele partner in de crisisorganisatie. Toch zagen en namen zij een rol voor zichzelf. Wij stellen daarom voor om ook de initiatiefnemers voor de gezamenlijke dienst mee te nemen in de evaluatie.

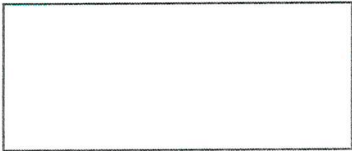
art. 10, eerste
lid, onder c
en art. 10,
tweede lid,
onder g



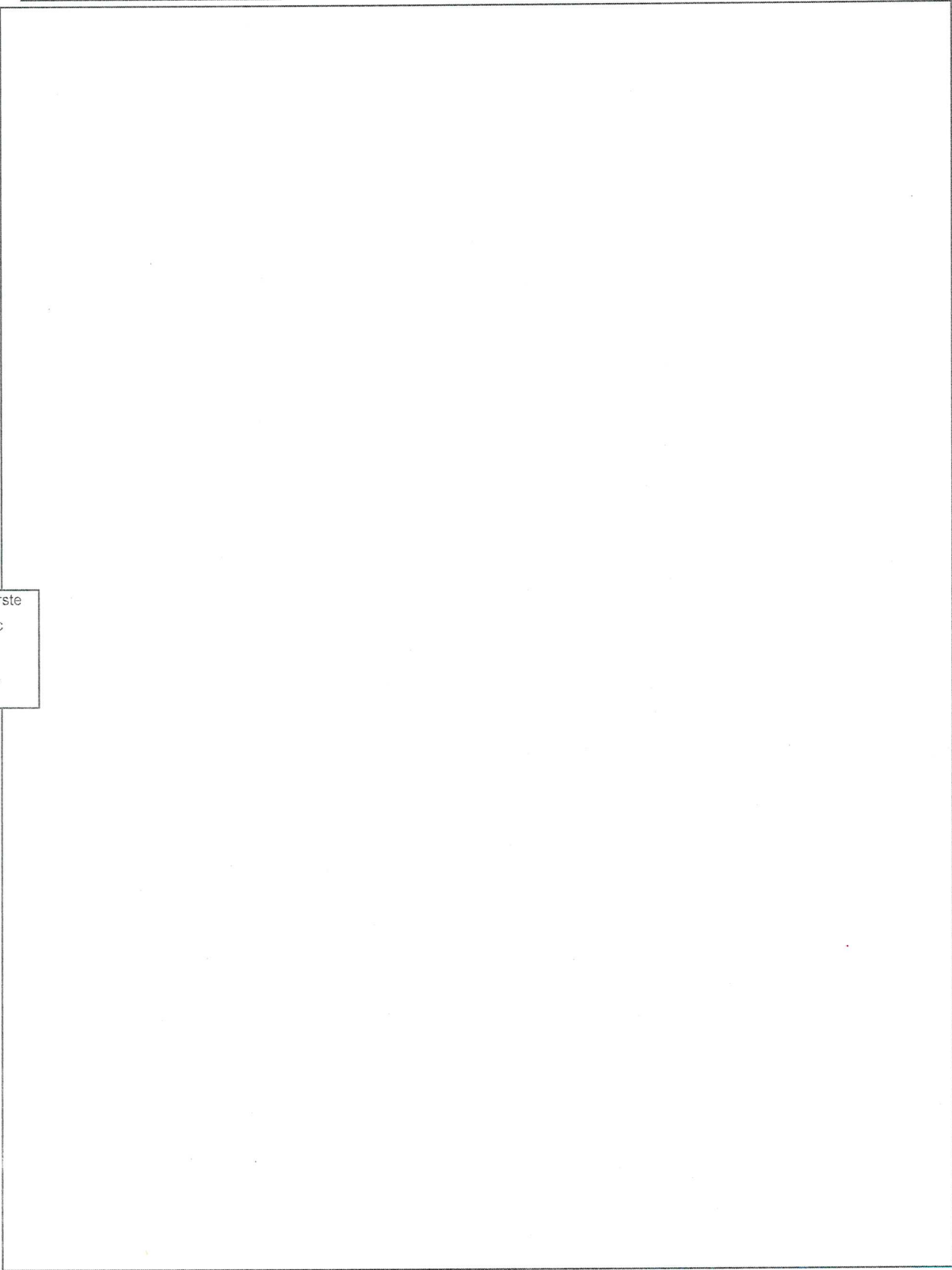
art. 10, tweede lid, onder g



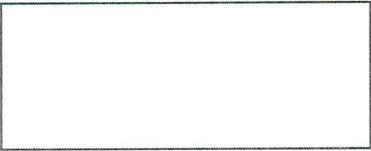
art. 10, eerste
lid, onder c
en art. 10,
tweede lid,
onder g



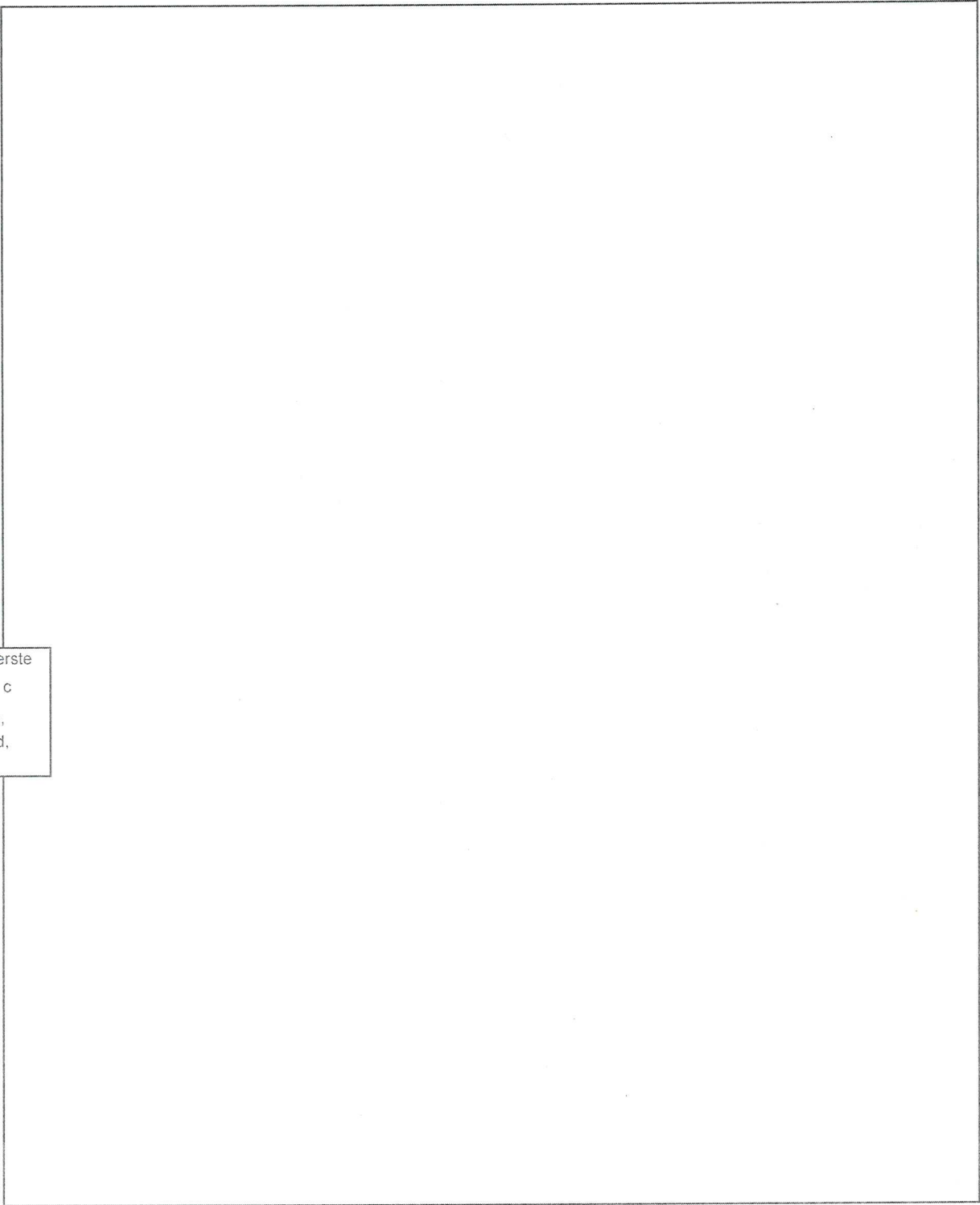
art. 10, tweede lid, onder g



art. 10, eerste
lid, onder c
en art. 10,
tweede lid,
onder g



art. 10, tweede lid, onder g



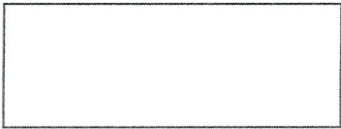
art. 10, eerste
lid, onder c
en art. 10,
tweede lid,
onder g

art. 10, tweede lid, onder g

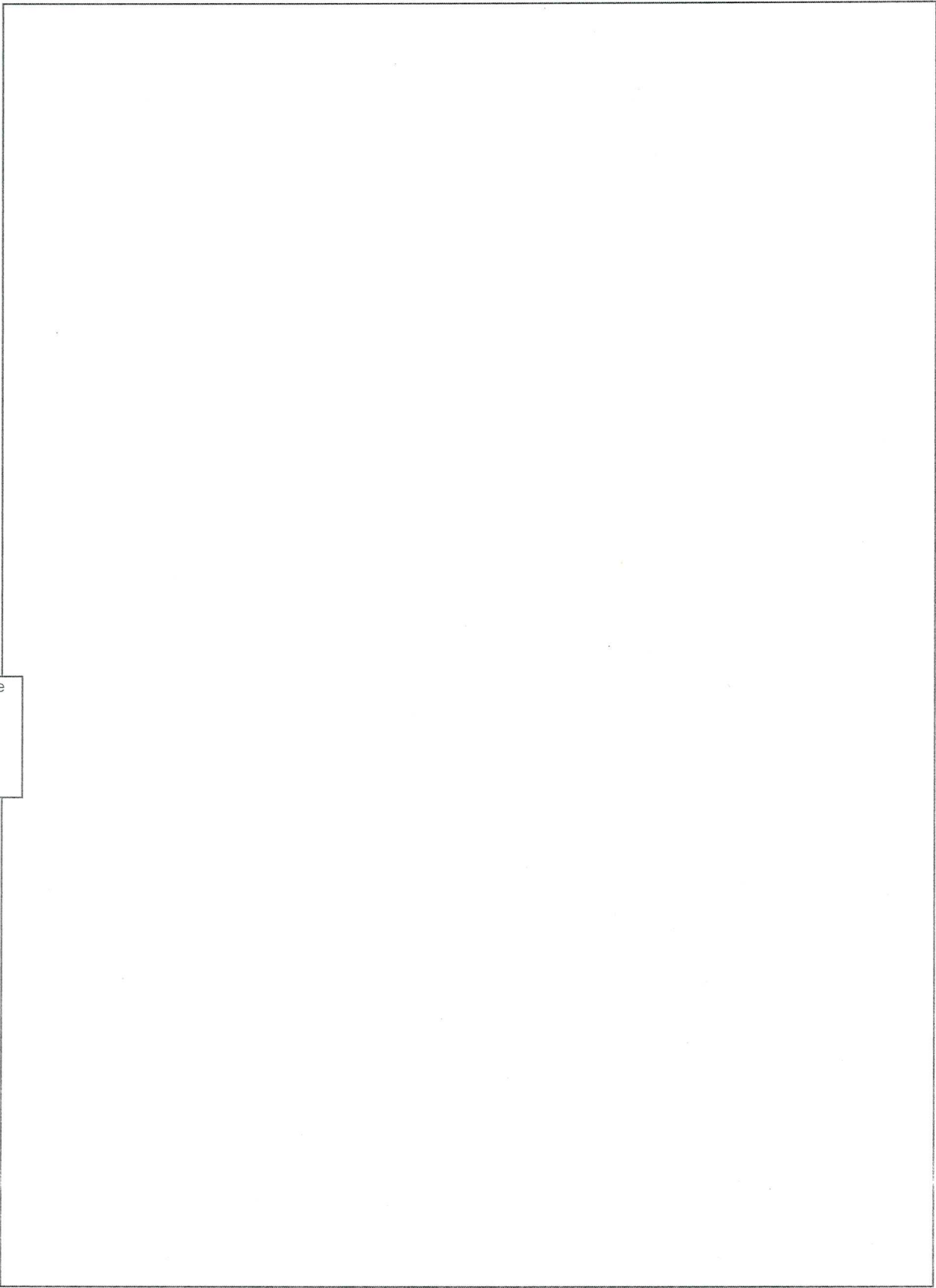
art. 10, eerste
lid, onder c
en art. 10,
tweede lid,
onder g

art. 10, tweede lid, onder g

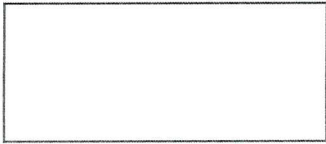
art. 10, eerste
lid, onder c
en art. 10,
tweede lid,
onder g



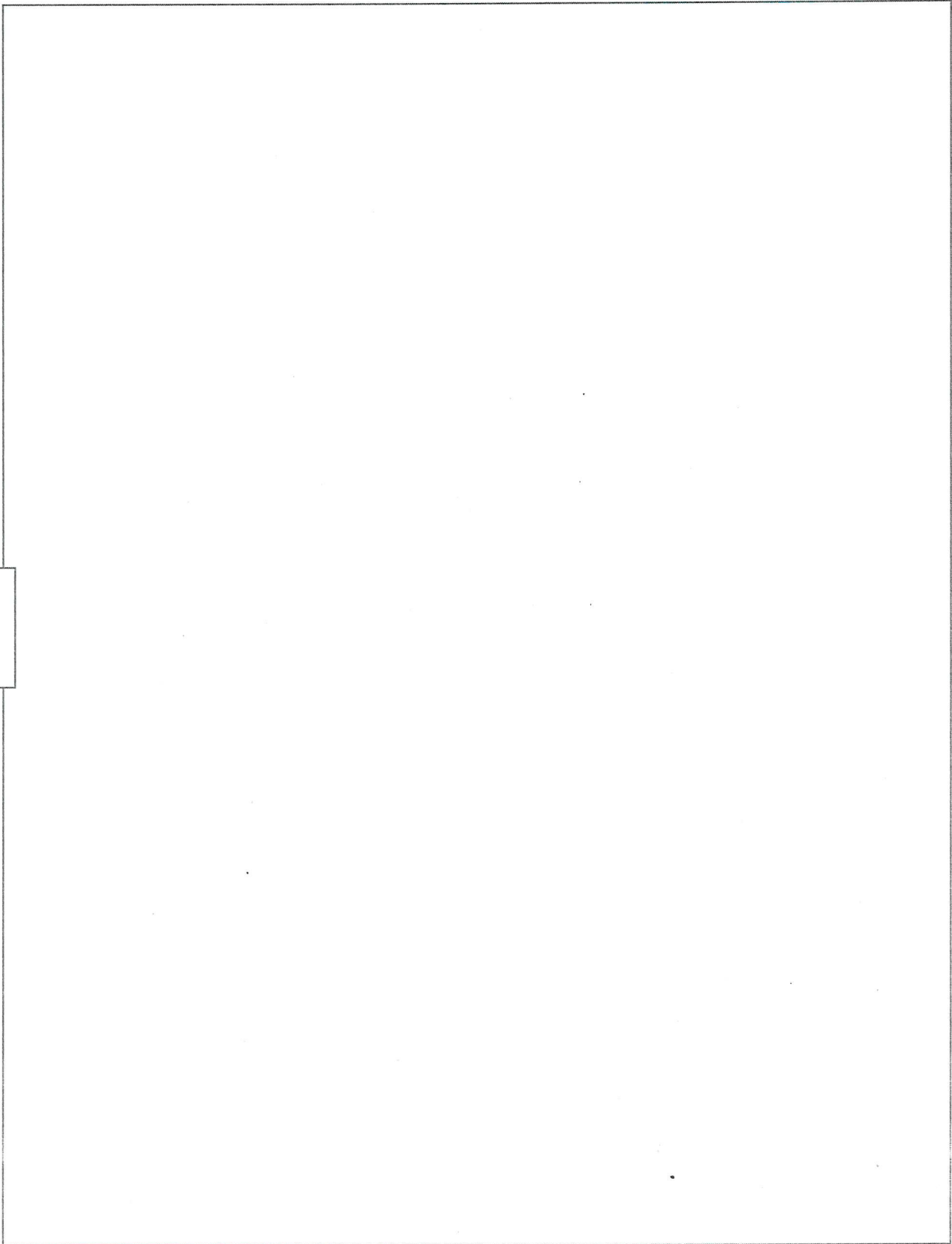
art. 10, tweede lid, onder g



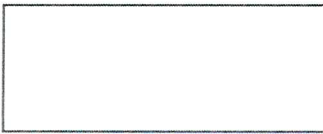
art. 10, eerste
lid, onder c
en art. 10,
tweede lid,
onder g



art. 10, tweede lid, onder g

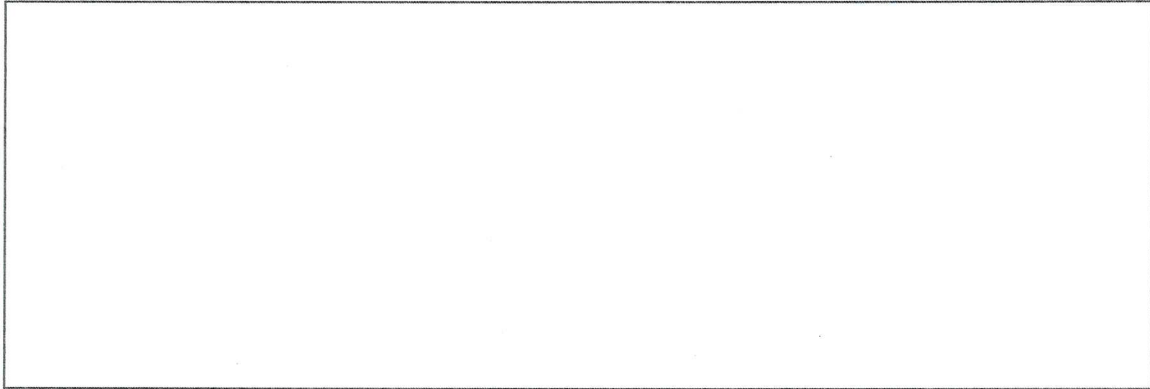


art. 10, eerste
lid, onder c
en art. 10,
tweede lid,
onder g



art. 10, tweede lid, onder g

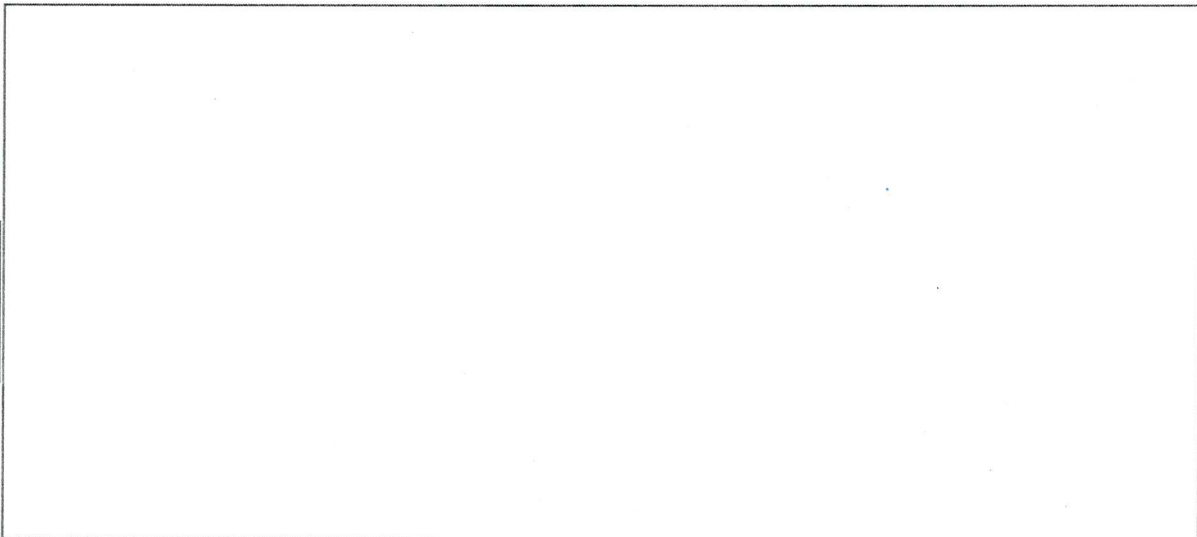
art. 10, eerste lid, onder c
en art. 10, tweede lid, onder g



RISICO' S

Hieronder wordt aandacht besteed aan factoren die een risico kunnen vormen voor de door ons beoogde uitvoering van het onderzoek. Wij zullen daarbij ingaan op de medewerking van respondenten en het te doorlopen tijdsplan in relatie tot het nog niet afgerond zijn van de ramp met de MH17.

art. 10, eerste lid, onder c
en art. 10, tweede lid, onder g



Ramp MH17 niet afgerond

Zoals in de startnotitie terecht wordt opgemerkt start een evaluatieonderzoek normaliter nadat het incident en de reacties daarop afgerond zijn. Dit is hier niet het geval, van afronding van de ramp met de MH17 is voorlopig nog geen sprake. Dat betekent dat er nog dingen kunnen gebeuren die invloed hebben op het onderzoek of die van belang kunnen blijken om alsnog mee te nemen. Binnen redelijkheid en budget kan dat. We hebben ervoor gekozen het design nog niet volledig dicht te timmeren, er zijn dus openingen voor bijstellingen op basis van de startbijeenkomsten met de begeleidingscommissie en de klankbordgroep.

MULTIDISCIPLINAIR TEAM

Van de offranten wordt de volgende expertise gevraagd:

1. grondige kennis van methoden van evaluatieonderzoek

[Redacted]



art. 10, tweede lid, onder g



- 2. kennis van nationale crisisbeheersingsorganisatie
- 3. kennis van rouwverwerking en massacommunicatie

[Redacted]

[Redacted]

art. 10, tweede lid, onder e en g

Namens [Redacted] werken verder mee:

[Redacted]

art. 10, tweede lid, onder e en g

[Redacted]

art. 10, tweede lid, onder e en g

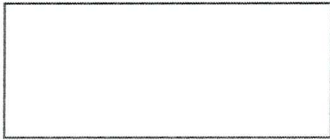
[Redacted]

art. 10, tweede lid, onder e en g

Namens [Redacted]

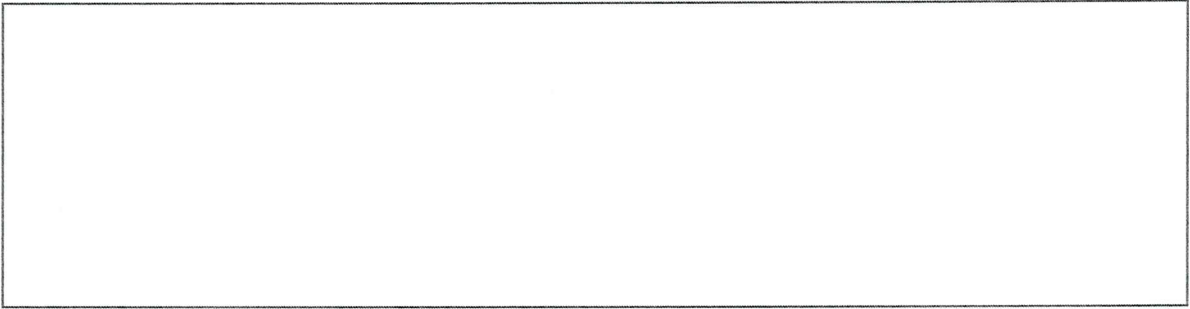
[Redacted]

art. 10, tweede lid, onder e en g

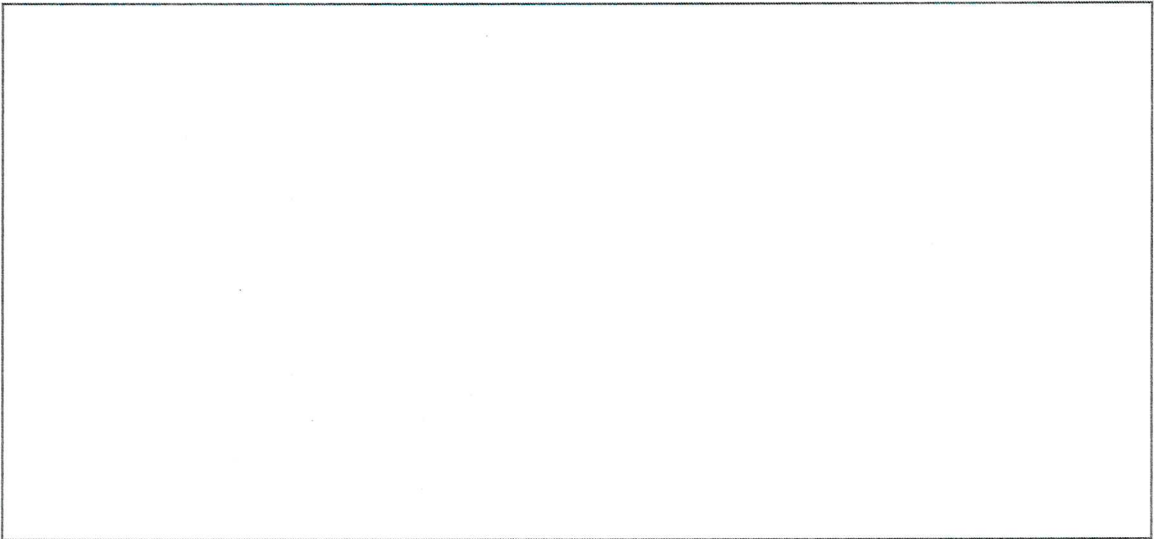


art. 10, tweede lid, onder g

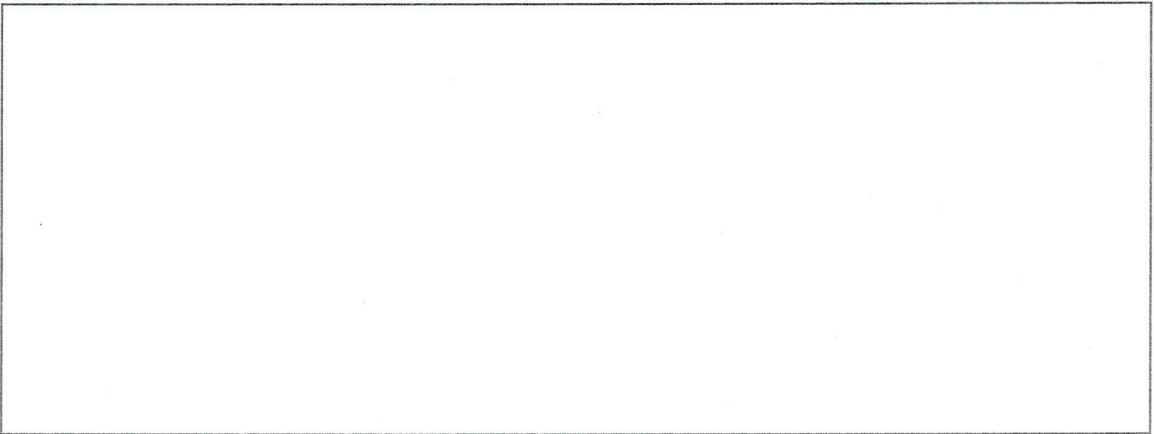
art. 10,
tweede lid,
onder e en g



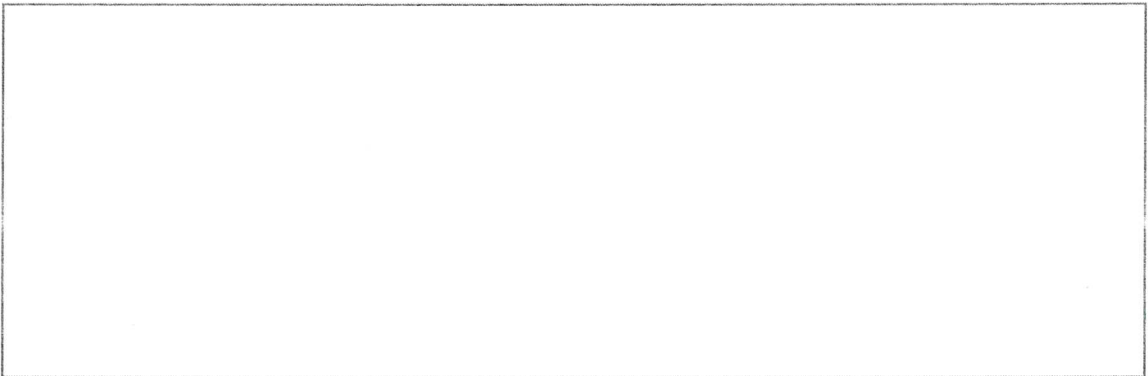
art. 10, tweede
lid, onder e en g

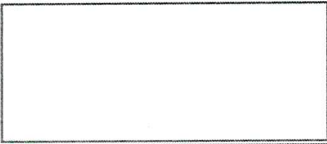


art. 10, tweede
lid, onder e en g



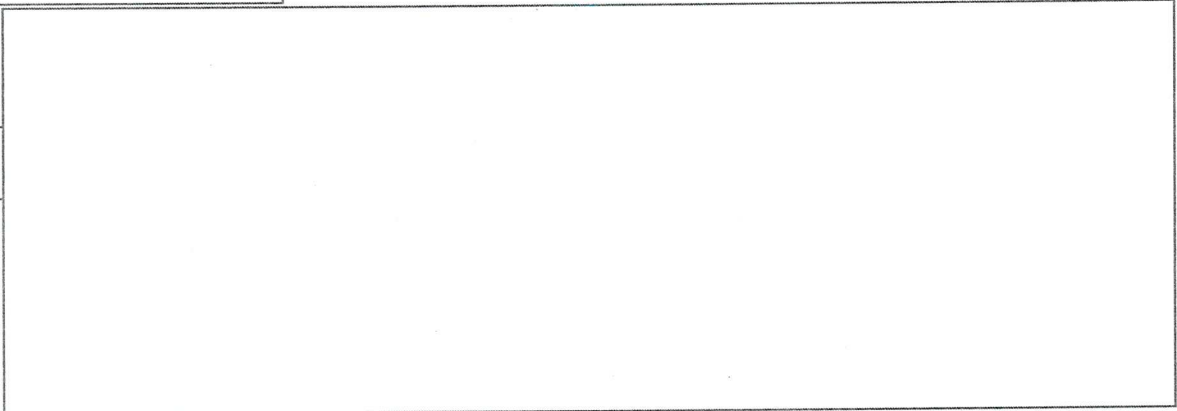
art. 10, tweede
lid, onder e en g



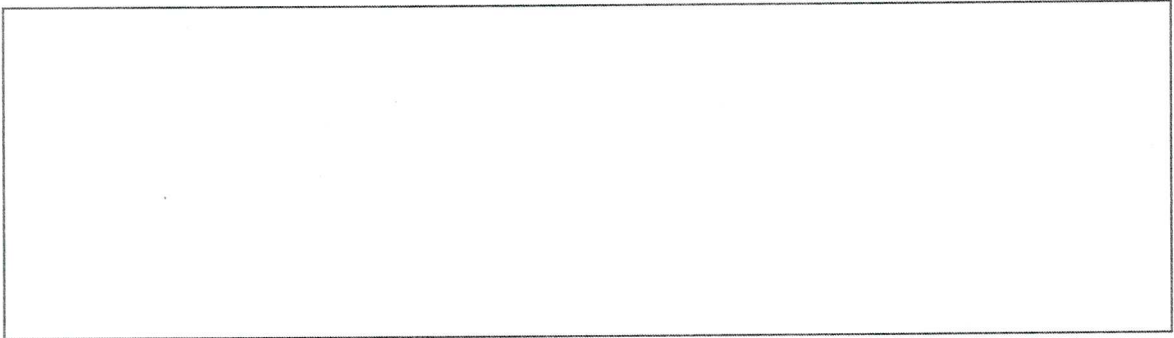


art. 10, tweede lid, onder g

art. 10, tweede lid,
onder e en g



art. 10, tweede
lid, onder e en g





art. 10, tweede lid, onder g

Tijdspad

art. 10, eerste lid onder c en art. 10, tweede lid, onder g

Weken	Overleg	Onderzoek	Bemensing
5	Eerste formele afstemmingsbijeenkomst onderzoeksteam		
6	Begeleidingscommissie Klankbordgroep		
7			
8			
9 - 10	onderzoeksteam bespreking eerste resultaten klankbordgroep		
11			
12	Begeleidingscommissie		
13			
14			
15			
16			
17	Klankbordgroep		
18			
19			
20			
21	Begeleidingscommissie		
22			
23	Opleveren eindrapport		

