



Wetenschappelijk Onderzoek- en
Documentatiecentrum
Ministerie van Veiligheid en Justitie

De heer drs. H.W.M. Schoof
NCTV, Turfmarkt 147, M06

art. 10, tweede lid,
onder e

CC: de heer I. Nijhuis (projectdirecteur MH17)

Afdeling Extern
Wetenschappelijke
Betrekkingen (EWB)

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

art. 10, tweede lid,
onder e

Contactpersoon

nota

Aanbieding onderzoeksrapport "Evaluatie nationale crisis-
beheersingsorganisatie vlucht MH17"

Van
Directeur WODC
Datum/paraaf

ij/12/15

Prof. dr. F.L. Leeuw

art. 10, tweede lid,
onder e

Concipiënt

Datum

9 december 2015

Ons kenmerk

2563/713322/15

Bijlagen

Onderzoeksrapport "Evaluatie
nationale crisisbeheersings-
organisatie vlucht MH17"

Bijgaand treft u het eindrapport aan van het onderzoek "Evaluatie nationale crisisbeheersingsorganisatie vlucht MH17". Het rapport wordt te uwer kennisneming aangeboden, zonder voorstel voor agendering in de Bestuursraad. Het rapport is reeds geagendeerd voor de ICVO van 14 december 2015.

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode van februari tot en met december 2015 onder opdrachtgeverschap van het WODC. Het onderzoek is bij het WODC aangevraagd door de NCTV. Uitvoerder van het onderzoek is de Universiteit Twente met professor R. Torenvlied als projectleider.

1. Doelstelling van het onderzoek

De doelstelling van de evaluatie is om inzicht te krijgen in de vraag in hoeverre de nationale crisisbeheersingsorganisatie na het neerstorten van vlucht MH17 heeft gefunctioneerd zoals beschreven in het Instellingsbesluit MCCb en het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming, in hoeverre dat heeft bijgedragen aan het beheersen van de crisis en hoe de communicatie/informatievoorziening is verlopen van de Rijksoverheid richting nabestaanden, samenleving, Tweede Kamer en media. Met deze inzichten dienen, waar nodig en waar mogelijk, lessen te worden getrokken voor het functioneren van de nationale crisisbeheersingsorganisatie bij toekomstige crises.

2. Onderzoeksmethode

De evaluatie heeft bestaan uit drie deelonderzoeken:

- deelonderzoek 1 naar de interdepartementale crisisbeheersing;
- deelonderzoek 2 naar de communicatie met en nazorg aan nabestaanden;

- deelonderzoek 3 naar de informatievoorziening richting Tweede Kamer, media en samenleving.

Afdeling Extern
Wetenschappelijke
Betrekkingen (EWB)

Voor elk van de drie deelonderzoeken is een veelheid aan bronnen bestudeerd en zijn er vele (groepen van) respondenten aan het woord gekomen. De belangrijkste bronnen en respondenten per deelonderzoek zijn:

Datum
9 december 2015

Ons kenmerk
2563/713322/15

- deelonderzoek 1:
 - wetenschappelijke literatuur over crises en crisisbeheersing;
 - informatie uit openbare bronnen, zoals geschreven pers, live-blogs van kranten, magazines van overheidsorganisaties, televisiereportages en documentaires;
 - openbare beleidsstukken, parlementaire informatie, verdragen en rapporten;
 - documentatie, zowel openbaar als vertrouwelijk, van organisaties en gremia uit de Rijkscrisisstructuur in brede zin;
 - interviews met sleutelinformanten vanuit actoren en gremia van de nationale crisisbeheersingsorganisatie, departementale directies en diensten, regionale en lokale crisisbeheersingsorganisaties en vanuit relevante externe crisispartners;
- deelonderzoek 2:
 - een enquête onder nabestaanden;
 - interviews met nabestaanden;
 - interviews met familierechercheurs en casemanagers;
- deelonderzoek 3:
 - stand van zakenbrieven van de regering aan de Tweede Kamer, verslagen van Algemeen Overleggen en plenaire debatten in de Tweede Kamer, overige parlementaire informatie;
 - analyses van berichtgeving in zowel traditionele als sociale media;
 - een enquête onder de Nederlandse bevolking.

De tijdslijn voor deelonderzoek 1 ligt op de periode van het neerstorten van vlucht MH17 op 17 juli 2014 tot het moment dat de crisisorganisatie wordt afgeschaald naar een projectorganisatie op 8 september 2014. Voor de deelonderzoeken 2 en 3 is een ruimere tijdslijn gehanteerd; tot en met het voorjaar van 2015. Het perspectief van nabestaanden, samenleving, Tweede Kamer en media op het functioneren van de crisisorganisatie loopt immers door (tot ver) na de overgang naar een projectorganisatie.

3. Conclusies

De belangrijkste conclusies uit de drie deelonderzoeken luiden als volgt:

Deelonderzoek 1: interdepartementale crisisbeheersing:

Het evaluatieonderzoek laat zien dat de eerste crisisrespons rond vlucht MH17 onnodig moeizaam en complex verliep, omdat de nationale crisisbeheersingsorganisatie onvoldoende focus had op samenwerking met en tussen: (a) organisaties die waren betrokken in de onmiddellijke crisisrespons en (b) de departementen van Buitenlandse Zaken en Defensie. Hierdoor was de crisisbeheersingsorganisatie niet aangesloten bij de uitvoering van de eerste crisisrespons. Dat liet zich bijvoorbeeld zien in het gegeven dat het enige tijd duurde voordat er een telefoonnummer beschikbaar kwam voor nabestaanden. Na de eerste dagen verbeterde de samenwerking tussen de nationale crisisbeheersingsorganisatie en organisaties die actief waren in de crisisrespons.

De nationale crisisbeheersingsorganisatie pakte vanaf het begin andere, noodzakelijke activiteiten voortvarend op, zoals crisisbesluitvorming in Den Haag, internationale diplomatie, crisiscommunicatie en de organisatie van plechtigheden.

Afdeling Extern
Wetenschappelijke
Betrekkingen (EWB)

De hoofdstructuur van de nationale crisisbeheersingsorganisatie rond vlucht MH17 was gebaseerd op het Nationaal Handboek. Op enkele essentiële punten is de hoofdstructuur flexibel ingevuld en aangevuld. Zo is er geen Adviesteam geformeerd en voor de informatievoorziening naar de Tweede Kamer is er een parlementair verantwoordingssteam in het leven geroepen. Deze flexibele invulling van het Nationaal Handboek heeft bij de beheersing van de crisis rond vlucht MH17 goed gewerkt.

Datum
9 december 2015

Ons kenmerk
2563/713322/15

Ondanks de moeizame eerste crisisrespons en gegeven de omstandigheden is de nationale crisisbeheersingsorganisatie in brede zin, dus inclusief de andere betrokken organisaties en actoren, erin geslaagd om de crisis gaandeweg op een adequate wijze te beheersen.

Deelonderzoek 2: communicatie met en nazorg aan nabestaanden:

Nabestaanden zijn uitgesproken ontevreden over de eerste opvang en de eerste crisisrespons van de Rijksoverheid. Na enkele dagen veranderde dat echter, waarbij de dag van nationale rouw en de aankomst van de eerste stoffelijke resten op vliegbasis Eindhoven een positief kantelpunt vormden. Vanaf dat punt zijn nabestaanden in het algemeen tevreden over de geboden nazorg en informatievoorziening, over het fungeren van de overheid als aanspreekpunt, evenals over de rol van de gemeente, Slachtofferhulp Nederland en het Informatie- en Verwijscentrum. Nabestaanden zijn heel tevreden over de nationale ceremonies en over de persoonlijke betrokkenheid van bewindslieden, leden van het Koninklijk Huis en burgemeesters. Ze zijn ook heel tevreden over de inzet en werkwijze van de familierechercheurs. Familierechercheurs hebben voor veel nabestaanden gefungeerd als steun en toeverlaat. Nabestaanden zijn wisselend tevreden over de onderlinge afstemming en doorverwijzing door instanties en het lotgenotencontact dat werd aangeboden door Slachtofferhulp Nederland.

Deelonderzoek 3: informatievoorziening richting Tweede Kamer, media en samenleving:

Bij de crisis rond vlucht MH17 is er sprake geweest van een hoge frequentie en dichtheid van informatievoorziening naar de Tweede Kamer. Het parlementair verantwoordingssteam, hoewel nieuw in de nationale crisisbeheersingsorganisatie, heeft hierin een onmisbare sleutelrol vervuld. Bij de waardering van de informatievoorziening naar de Tweede Kamer traden er twee kantelpunten op. In de eerste plaats was dat begin oktober 2014, na de briefing van de Onderzoeksraad voor Veiligheid, op welk moment er zeer veel Kamervragen werden gesteld over de haalbaarheid en effectiviteit van mogelijke vervolgmisssies. Een tweede kantelpunt was begin januari 2015, na het bekend worden van het verzoek van de Onderzoeksraad voor Veiligheid om inzage te krijgen in de diplomatenbriefing van 14 juli 2014, waarna er bij (oppositie-)partijen in de Tweede Kamer een groeiende perceptie ontstond dat er in de crisis rond vlucht MH17 informatie werd achtergehouden door de regering.

Net zoals richting de Tweede Kamer, is er in de periode van 17 juli 2014 tot en met het voorjaar van 2015 een ruim, gevarieerd en continu aanbod geweest van informatievoorziening richting media en samenleving. Dit aanbod is vanaf het begin sterk gecoördineerd door het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie, wat de

eenheid van crisiscommunicatie ten goede is gekomen. De kanteling naar een meer negatieve waardering van de informatievoorziening vanuit de Rijksoverheid is, net zoals in de Tweede Kamer, echter ook zichtbaar in de media. Waar de overheid in het begin lof oogstte met haar aanpak en de informatievoorziening over de ramp met MH17, veranderde dat vanaf september 2014 in een kritische bejegening. Ook in de sociale media is die verandering in toonzetting zichtbaar.

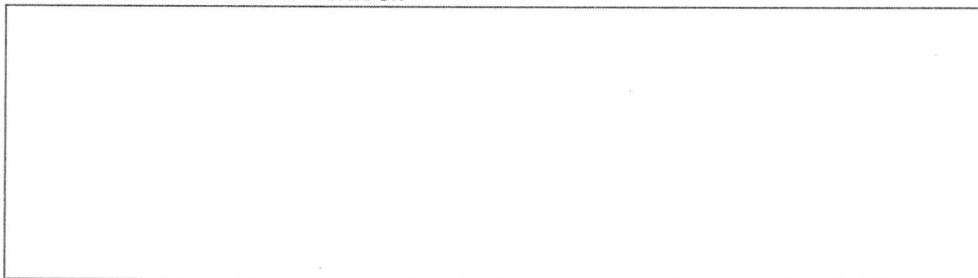
Afdeling Extern
Wetenschappelijke
Betrekkingen (EWB)

Datum
9 december 2015

Ons kenmerk
2563/713322/15

Een overgroot deel van de Nederlandse burgers vond de dag van nationale rouw indrukwekkend. Ondanks de kritische toon in de Tweede Kamer en (sociale) media is een meerderheid van de Nederlandse bevolking tevreden tot zeer tevreden over de informatievoorziening door de Rijksoverheid.

4. Evaluatie van het onderzoek



art. 11

5. Openbaarmaking

Voor WODC-onderzoeken geldt een termijn van maximaal drie maanden waarbinnen de inhoud van het onderzoek vertrouwelijk blijft. In die periode kan het betrokken beleidsonderdeel de verdere doorgeleiding van het onderzoek voorbereiden. Na de periode van maximaal drie maanden plaatst het WODC het rapport op de website en mogen de onderzoekers de resultaten presenteren, ook zonder toestemming van het WODC.

Het rapport van de Universiteit Twente is aan het WODC opgeleverd op 9 december 2015. Dat betekent dat het WODC uiterlijk 9 maart 2016 overgaat tot plaatsing van het rapport op de WODC-site. Het lijkt echter niet wenselijk om dit rapport zo lang vertrouwelijk te houden. Tijdens de ICVO van 14 december 2015 zal het rapport door professor Torenvlied gepresenteerd worden. Op dat moment kunnen er in onderling overleg tussen de ICVO en het WODC afspraken worden gemaakt over het tijdspad tot aan de openbaarmaking.

6. Bezetting begeleidingscommissie en klankbordgroep

Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie bestaande uit:

prof. dr. mr. S. Zouridis, voorzitter	Universiteit van Tilburg
prof. dr. P. Kerkhof, voorzitter	Vrije Universiteit Amsterdam
prof. dr. R.J. Kleber	Universiteit Utrecht
dr. A.S. Muller	The Hague Institute for the Internationalisation of Law (HiiL)
drs. A.W. Dorst	Inspectie Veiligheid en Justitie
drs. G.W.J.P. Wismans	Ministerie van Veiligheid en Justitie, NCTV
drs. T.L. van Mullekom	WODC

Professor Zouridis is voorzitter van de begeleidingscommissie geweest tot 15 oktober 2015. Op dat moment is hij het ministerie van Veiligheid en Justitie gaan ondersteunen bij het opstellen van een strategische agenda. Zowel professor Zouridis als het WODC vonden het verstandiger om die rol in formele zin te scheiden van de rol van voorzitter van de begeleidingscommissie van deze onafhankelijke evaluatie. Professor Zouridis heeft het voorzitterschap van de begeleidingscommissie neergelegd en is teruggetreden uit de commissie. Professor Kerkhof heeft het voorzitterschap vanaf 15 oktober 2015 overgenomen.

Afdeling Extern
Wetenschappelijke
Betrekkingen (EWB)

Datum
9 december 2015

Ons kenmerk
2563/713322/15

Het WODC heeft ten behoeve van de evaluatie eveneens een klankbordgroep ingericht. Deze had de volgende samenstelling:

drs. T.L. van Mullekom, voorzitter	WODC
drs. D.C. Bronkhorst – Landa	Ministerie van Veiligheid en Justitie, NCTV
drs. R.F.A.C.M. van Meijbeek	Ministerie van Algemene Zaken, Kabinet Minister-President
drs. T.R. Hoekstra*	Ministerie van Buitenlandse Zaken, Directie Veiligheid, Crisisbeheersing en Integriteit
drs. J. Wiersma**	Ministerie van Buitenlandse Zaken, Directie Veiligheid, Crisisbeheersing en Integriteit
KLTZ drs. H. Warnar	Ministerie van Defensie, Defensiestaf, Af- deling Evaluaties
drs. R.B. van der Helm	Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat
drs. M.A. Hoorweg	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Directoraat-Generaal Volksgezond- heid
drs. K. Taneja	Nationale Politie, Directie Operaties

* Tot 16 augustus 2015; ** Vanaf 16 augustus 2015