

## **Position paper COT Ten behoeve van de Rondetafelgesprekken MH17, Tweede Kamer, blok 4 crisisorganisatie**

*Dora Horjus (algemeen directeur COT), Marco Zannoni (directeur COT) & Jan Bos (strategisch adviseur/onderzoeker COT)*

Rotterdam, 20 januari 2016

### **Vooraf**

De vaste commissie voor Buitenlandse Zaken heeft het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement (verder: COT) uitgenodigd deel te nemen aan de *Rondetafelgesprekken MH17 onderzoeksrapporten*, die worden gehouden op vrijdag 22 januari 2016. In dit beknopte position paper plaatsen wij de bevindingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) ten aanzien van crisismanagement en het evaluatierapport van de crisisbeheersing van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) in een breder perspectief en benoemen twee specifieke aandachtspunten. Het bredere perspectief dat wij willen inbrengen is geschreven met respect voor de onderzoeksteams en de omvangrijke hoeveelheid werk die is verzet, maar bovenal met respect en oprecht medeleven voor alle nabestaanden en andere direct betrokkenen bij de ramp die zich heeft voltrokken rond de vlucht MH17 op 17 juli 2014.

### **Overkoepelend beeld**

In de crisisrespons na de tragedie met vlucht MH17 is veel goed gegaan. Zowel de OVV als de onderzoekers van het WODC markeren expliciet en impliciet tal van zaken die goed of relatief goed zijn verlopen. Wat ons betreft is dat een belangrijke vaststelling. De crisisorganisatie en de betrokken professionals stonden in een ingewikkelde internationale context voor een aantal grote uitdagingen zoals repatriëring en identificatie van de slachtoffers, opvang en nazorg aan nabestaanden en internationale diplomatie met betrekking tot onder andere het onderzoek naar de oorzaak en het strafrechtelijk onderzoek. Daarbij is het de eerste keer dat de rijkscrisisstructuur in deze vorm - en met deze brede opgave - operationeel is geweest. Het crisismanagement moet in dat perspectief worden beoordeeld: een complexe situatie onder unieke omstandigheden waarin veel betrokkenen voor het eerst hun taak uitvoeren. In dat licht bezien is het vooral van belang dat lessen uit eerdere crisissituaties zijn toegepast. Wij constateren dat dit op een aantal punten goed is gelukt. Voorbeelden hiervan zijn de inzet van familierechercheurs, de inrichting van een (virtueel) Informatie- en Verwijscentrum, het werken met een projectorganisatie en projectplan voor de afhandeling van de crisis en het werken met expliciete doelstellingen die richting geven aan de hele aanpak. Het bovenstaande betekent niet dat er geen lessen kunnen en moeten worden geleerd. De rapporten leveren veel praktische inzichten op, zeker ook door het betrekken van nabestaanden in de onderzoeken.

### **Situationeel perspectief in de crisisrespons**

In het beoordelen van crisismanagement staat vaak de ingerichte structuur centraal. Onderzoeken richten zich dan vooral op de vraag of de voorgeschreven structuur is gevolgd en of taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden juist zijn toegepast. Echter, in de crisispraktijk zien we vaak dat de voorgeschreven structuur niet, of maar ten dele past op wat er nodig is in de unieke situatie die zich voordoet. Een vooraf bedachte en ingerichte structuur (inclusief voorbereide plannen en oefeningen) biedt vooral houvast en een vertrekpunt in crisissituaties. Het zorgt ervoor dat er snelheid gemaakt kan worden en dat rollen, taken en mandaten helder zijn. Het is vervolgens de uitdaging om de structuur om te vormen naar wat de situatie en de daarbij behorende crisisrespons vraagt. Dat kost echter tijd. Het duurt uren en soms zelf dagen voordat duidelijk is of duidelijk wordt wat de specifieke omstandigheden zijn die de crisis 'vormen'. In het WODC-rapport staat hierover op pag. 303 de volgende passage: "De eerste crisisrespons verliep onnodig moeizaam en complex 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.". Wij vragen op dit punt vooral om proportionaliteit, omdat het niet realistisch is te veronderstellen dat in een dergelijk complexe situatie alles direct goed verloopt en zeker niet in de eerste uren. Wij beschouwen het 'monopoliseren van coördinatie en informatiebeoordeling' (WODC-rapport pag. 309), daarbij als een logische eerste organisatiereflex. Zoals in het toetsingskader rijkscrisisstructuur (Inspectie V&J) ook staat vermeld, is het beschikbaar zijn van deskundigheid en informatie bij acute crises 'zeker in de beginfase niet altijd het geval. Het proces moet dan onder grote tijdsdruk en meestal gelijktijdig met de eerste acties plaatsvinden'.

Naarmate de situatie zich ontwikkelt en er meer inzicht komt, wordt het mogelijk – en is het nodig – flexibiliteit te tonen om mee te bewegen.

### **Netwerkmanagement en koppelvlakken**

In het WODC-rapport wordt een belangrijke constatering gedaan, namelijk dat ‘...de nationale crisisbeheersingsorganisatie onvoldoende gericht was op samenwerking met en tussen betrokken organisaties...’. Adequate crisisbeheersing vergt in alle gevallen een ultieme vorm van netwerkmanagement. Organisaties en disciplines die normaal gesproken niet intensief samenwerken, staan nu voor een gezamenlijke opgave. Op basis van het rapport zien wij verbetermogelijkheden voor de samenwerking tussen enerzijds rijks-, regionale en lokale crisismanagementstructuren en anderzijds publieke (overheid) en private partijen. De Rijksoverheid gaat niet voor niets uit van drie mogelijke rollen: sturen, adviseren en/of faciliteren.

In de analyse van het functioneren van de rijkscrisisstructuur herkennen we de reflex tot coördinatie en (vervolgens) overnemen van taken en verantwoordelijkheden, zeker bij grote politieke druk. Echter, in de praktijk is het goed mogelijk - en vooral wenselijk - om de uitvoering van werkzaamheden bij anderen dan de Rijksoverheid te laten plaatsvinden. Ter illustratie: in de eerste respons bij een vliegcrash is het belangrijk aan te sluiten bij, en samen te werken met de direct betrokken luchtvaartmaatschappij en luchthaven van vertrek. Juist omdat daar bijvoorbeeld veel ervaring aanwezig is (o.a. door de eerdere ramp met een MH370), faciliteiten voorbereid zijn (zoals care teams) en informatie beschikbaar is (passagiers- en nabestaandengegevens). Hierbij kan de Rijksoverheid een waardevolle bijdrage leveren door de luchtvaartmaatschappij wegwijs te maken in, en aan te laten sluiten bij de crisisstructuren in Nederland.

Het schakelen tussen rollen hangt mede af van de crisisdiagnose van de situatie: wat zijn de uitdagingen en welke rol van het Rijk is nodig om het doel te bereiken? In de evaluatie in opdracht van het WODC ligt de focus op de samenwerking met andere ministeries, zoals Buitenlandse Zaken en Defensie. Dit is belangrijk maar ook andere samenwerkingsrelaties zijn van (groot) belang. Op basis van het rapport zien wij verbetermogelijkheden voor de koppelvlakken tussen zowel rijks- als regionale en lokale structuren, de koppelvlakken tussen locaties (Den Haag, Schiphol, Oekraïne) en - zoals hiervoor genoemd - tussen publieke en private partijen. Een uitgebreidere situatiediagnose had duidelijk kunnen maken dat de Schiphol-locatie van belang was in verband met de reeds opgestarte crisisrespons (opvang nabestaanden en emergency respons procedures van luchtvaartpartners), de locatie in Oekraïne in verband met de belangrijkste operationele processen van repatriëring en onderzoek en het koppelvlak met de gemeenten en lokale bestuurders in verband met de opvang en nazorg van nabestaanden en het omgaan met zowel maatschappelijke, als individuele impact. Een scherpe crisisdiagnose had mogelijk kunnen bijdragen aan een eerdere of betere aansluiting van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie, een betere coördinatie van passagiers- en nabestaandenlijsten en een snellere inzet van familierechercheurs.

Daarnaast is de samenwerking tussen Rijksoverheid en gemeenten en lokale bestuurders van belang. Per definitie zijn de effecten van deze gebeurtenis, maar ook andere crises vooral merkbaar op lokaal niveau: de impact in gezinnen, buurten, verenigingen en scholen is groot. Wij vinden het van belang dat getroffen (verwanten, nabestaanden of anderszins betrokkenen) ongeacht de specifieke gemeente in de basis hetzelfde niveau van zorg en hulp kunnen krijgen op het moment dat de rijkscrisisstructuur operationeel is. Dit vraagt het faciliteren van de informatievoorziening die het lokale bestuur vervolgens in staat stelt de eigen rol goed in te vullen. Wij zien een dergelijke benadering zeker terug in de aanpak, maar dit kan eerder en vooral meer expliciet als taak worden gerekend van de rijkscrisisstructuur.

### **Tot slot**

De bijdrage van het COT in deze position paper is gericht op enkele aandachtspunten. Er zijn vanzelfsprekend veel meer leerpunten en goede voorbeelden. Papier is geduldig en daarom krijgen leerprocessen niet vorm door rapporten, maar door mensen. In het verlengde van de hierboven benoemde aandachtspunten pleiten wij vooral voor het gezamenlijk delen van opgedane ervaringen met andere betrokken partners: met departementen, met de luchtvaartmaatschappij en met gemeenten. Vanzelfsprekend geldt dit ook voor die nabestaanden die hun ervaringen willen delen en overdragen. Wij spreken de verwachting uit dat juist die gesprekken en reflecties plaatsvinden. Op het moment dat aan lessen ook gevolgen worden verbonden, bijvoorbeeld in aanpassingen in procedures en structuren, is het zaak hier ook nog ervaringen en lessen van eerdere crises in mee te nemen en verwachtingen ten aanzien van de crisissituaties van de toekomst. Dit om te voorkomen dat de toekomstige voorbereiding op crisismanagement zich richt op de laatste crisis die zich heeft voorgedaan.