

Inzicht in kosten overheid MH17

2024

Algemene
Rekenkamer

Vooraf

Op 17 juli 2014 stortte een vliegtuig van Malaysia Airlines neer in de buurt van het dorp Hrabove in zuidoost Oekraïne. Het was vlucht MH17. Hierbij zijn 298 passagiers en bemanningsleden omgekomen uit verschillende landen, waarvan 196 uit Nederland. Nadat vastgesteld was dat de Buk-raketinstallatie waarmee vlucht MH17 is neergehaald, toebehoorde aan het Russische leger, heeft de Nederlandse Staat, samen met Australië de Russische Federatie aansprakelijk gesteld voor diens rol bij het neerhalen van het vliegtuig. Deze zaak dient sinds 14 maart 2021 voor de International Civil Aviation Organization (ICAO) in Montreal. Het kabinet wil in deze procedure een schadeclaim tegen de Russische Federatie indienen.

Met het oog hierop heeft de minister-president namens het kabinet de Algemene Rekenkamer verzocht om de kosten inzichtelijk te maken die de Nederlandse overheid heeft gemaakt naar aanleiding van de ramp met vlucht MH17. Het gaat om kosten die door verschillende ministeries, decentrale overheden en andere overheidsinstanties zijn gemaakt sinds 17 juli 2014. In dit rapport publiceren we de resultaten van het onderzoek dat we hiervoor hebben uitgevoerd.

In ons onderzoek hebben we op een gestructureerde wijze de activiteiten en kosten in kaart gebracht van de Nederlandse overheid naar aanleiding van de ramp met vlucht MH17. We geven in dit rapport een beeld van deze activiteiten en nauwkeurig inzicht in de kosten die ze hebben geleverd. We hebben ons daarbij, overeenkomstig het verzoek van de minister-president, beperkt tot de kosten van de Nederlandse overheid. Ons onderzoek gaat niet in op kosten die anderen hebben gemaakt. Het gaat ook niet over persoonlijke materiële of immateriële schade die de nabestaanden van de in het vliegtuig omgekomen inzittenden lijden of hebben geleden. Maar ook vanuit de invalshoek van de overheid dringt, door de droge cijfers heen, het vele leed dat de ramp veroorzaakte in de samenleving zich onontkoombaar op. De ramp met vlucht MH17 heeft Nederland zwaar getroffen.

Inhoud

Vooraf | 3

1. Inleiding | 5

- 1.1 Verzoek minister-president en reactie Algemene Rekenkamer | 5
- 1.2 Onderzoek door de Algemene Rekenkamer | 6
- 1.3 Kosten Nederlandse overheid 2014-2022: een tussenstand | 8
- 1.4 Context van het onderzoek | 9

2. MH17 en Nederland | 12

3. Kosten overheid | 15

- 3.1 Inleiding | 15
- 3.2 Totale kosten overheidsactiviteiten door MH17 | 15
- 3.3 Kosten per activiteit | 19

4. Epiloog | 63

Bijlagen | 64

- Bijlage 1 Verzoek minister-president aan Algemene Rekenkamer | 65
- Bijlage 2 Antwoordbrief Algemene Rekenkamer aan minister-president | 67
- Bijlage 3 Organisaties met kosten MH17 | 69
- Bijlage 4 Methodologische verantwoording | 73
- Bijlage 5 Afkortingen | 81
- Bijlage 5 Eindnoten | 83

1. Inleiding

Op 17 juli 2014 is vlucht MH17 van Malaysia Airlines boven zuidoost Oekraïne neergehaald. Daarbij zijn alle 298 passagiers en bemanningsleden om het leven gekomen, onder wie 196 Nederlanders. Nederland en Australië hebben de Russische Federatie aansprakelijk gesteld voor het neerhalen van vlucht MH17. De beide landen willen de door hen als gevolg van het neerhalen van de MH17 gemaakte kosten verhalen op de Russische Federatie.

Het kabinet heeft de Algemene Rekenkamer verzocht om inzicht in de kosten van de Nederlandse overheid te geven. In dit rapport publiceren we de resultaten van het onderzoek dat we hiervoor hebben uitgevoerd.

1.1 Verzoek minister-president en reactie Algemene Rekenkamer

In zijn brief van 21 juni 2021 (Bijlage 1) verzocht de minister-president namens het kabinet de Algemene Rekenkamer om *“alle kosten die door de verschillende departementen, decentrale overheden en andere overheidsinstanties zijn gemaakt sinds 17 juli 2014 naar aanleiding van het neerhalen van vlucht MH17 inzichtelijk te maken”*. De minister-president verzocht daarbij om dit overzicht actueel te houden op basis van de kosten die nog gemaakt zullen worden, tot aan de uiteindelijke indiening van de schadeclaim voor die kosten bij een internationaalrechtelijke geschillenbeslechtinginstantie. Het gaat hierbij specifiek om de kosten die zijn gemaakt door de Nederlandse overheid, en niet de schade die de nabestaanden hebben geleden of nog steeds lijden.

Het kabinet wil de kosteninventarisatie gebruiken in een internationaalrechtelijke procedure. De minister-president heeft de Algemene Rekenkamer niet gevraagd om een oordeel te vellen over de recht- en doelmatigheid en doeltreffendheid van de gemaakte kosten of een inschatting te geven over de juridische causaliteit tussen het neerhalen van vlucht MH17 en de gemaakte kosten. Op basis van onze kosteninventarisatie zal het kabinet beoordelen welke kostenposten het opneemt in de schadeclaim. Uiteindelijk zal een internationale geschillenbeslechtinginstantie daarover een eindoordeel moeten vellen.

Op 3 november 2021 lieten wij aan de minister-president weten onderzoek te zullen doen naar de kosten die door de door de minister-president genoemde overheden zijn gemaakt sinds 17 juli 2014 naar aanleiding van het neerhalen van vlucht MH17. (Bijlage 2).

1.2 Onderzoek door de Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is de hoogste audit-instantie op rijksniveau in Nederland. Ze is onderdeel van de rijksoverheid, maar heeft binnen dat verband een grondwettelijke en ook internationaal erkende onafhankelijke positie. De Algemene Rekenkamer is in de Grondwet belast met het onderzoek van de ontvangsten en de uitgaven van het Rijk.¹ De Algemene Rekenkamer rapporteert hierover aan het parlement. De rapporten van de Algemene Rekenkamer worden tevens openbaar gepubliceerd. Op deze wijze vormt de Algemene Rekenkamer een belangrijke schakel in het democratisch staatsbestel van ons land.

De Algemene Rekenkamer voert haar onderzoeken uit met inachtneming van de internationale principes en standaarden voor rekenkamers (het *Intosai Framework of professional pronouncements of IFPP*).² De IFPP zijn aanvaard door de *International Organization of Supreme Audit Institutions* (Intosai) en worden door nagenoeg alle rekenkamers in de wereld, waaronder die van de Russische Federatie, gehanteerd als standaard voor hun werk. De IFPP verschaffen onder meer standaarden voor de degelijkheid van het onderzoek, de deskundigheid, integriteit en verantwoordelijkheid van het team van onderzoekers en van de leidinggevenden en de kwaliteit en transparantie van het onderzoeks- en het oordeelsproces. Door zich in haar onderzoeken aan deze beginselen en principes te conformeren, garandeert de Algemene Rekenkamer dat de onderzoeken aan de hoogste standaard voldoen.

De aard van dit onderzoek wijkt af van ons reguliere onderzoek. In onze onderzoeken plegen we het kabinetsbeleid te beoordelen op recht- en doelmatigheid en

doeltreffendheid. Ook doen we normaal gesproken vanuit onze bevindingen en conclusies aanbevelingen ter verbetering. Volgens de brief van de minister-president is zijn verzoek om een onderzoek door de Algemene Rekenkamer niet op zo'n oordeel gericht is. We beperken ons daarom tot het geven van inzicht in de omvang en de aard van de kosten van de overheid naar aanleiding van het neerhalen van vlucht MH17.

Wat betreft uitvoering is dit onderzoek gelijk aan ons reguliere werk: we geven op basis van gestructureerd onderzoek inzicht in de gemaakte kosten. We doen dit op objectieve wijze vanuit onze onafhankelijke positie en maken gebruik van onze kennis en ons inzicht in overheidsfinanciën en van de bevoegdheden die de wet ons verschaft.³

Of bepaalde posten al dan niet in de schadeclaim worden opgenomen, is een beslissing van het kabinet. Dat ligt voor de hand, omdat die beslissing ook door juridische en andere overwegingen wordt bepaald.

Wij rekenen wij de door ons zelf gemaakte onderzoekskosten niet mee. De kosten van dit onderzoek door de Algemene Rekenkamer blijven dus buiten de door het kabinet opgestelde schadeclaim.

We spreken in dit rapport over het 'neerstorten' van vlucht MH17 of 'de ramp met vlucht MH17' als neutrale termen, omdat veel van de kosten opleverende activiteiten van de Nederlandse overheid ontplooid waren vóór er zekerheid was over de toedracht. Alleen waar dat echt aan de orde is gebruiken we de aanduiding 'het neerhalen van de MH17'.⁴

Het doel van dit onderzoek van de Algemene Rekenkamer is om inzicht te geven in de omvang en de samenstelling van de kosten van de Nederlandse overheid naar aanleiding van deze ramp. We hebben hiervoor de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- a. Welke kosten zijn er door de Nederlandse overheid gemaakt als gevolg van de ramp met vlucht MH17?
- b. Is de opgave van deze kosten juist en navolgbaar?

In bijlage 4 hebben we uitgewerkt hoe we dit hebben geoperationaliseerd en hoe we het onderzoek hebben uitgevoerd.

Voor dit onderzoek hebben we 116 Nederlandse overheidsorganisaties benaderd om een kostenopgave te doen en die door ons te laten onderzoeken. Hiervan lieten

33 organisaties aan ons weten dat zij naar aanleiding van de ramp met vlucht MH17 geen kosten hadden gemaakt. 83 overheidsorganisaties stuurden ons een opgave van wat zij aan publiek geld hebben besteed. Het gaat om 10 ministeries, 10 publieke instellingen, 2 provincies, 59 gemeenten en 2 gemeenschappelijke regelingen.⁵ De provincies, gemeenten en gemeenschappelijke regelingen hebben op vrijwillige basis aan ons onderzoek meegewerkt.⁶ We hebben alle 83 aangeleverde kostenopgaven onderzocht en per organisatie en per activiteit de gemaakte kosten vastgesteld.

Ons streven is om zo volledig mogelijk te zijn. Omdat we de kostenopgaven van de benaderde overheidsorganisaties bewust als uitgangspunt hebben genomen, kunnen we de volledigheid van de kosten niet garanderen.

Ons onderzoek beperkt zich, conform het verzoek van de minister-president, tot de kosten van de overheid. Het is duidelijk dat dit slechts een deel is van de totale schade die is veroorzaakt door de ramp met vlucht MH17. Ook anderen hebben kosten gemaakt of schade geleden, zoals de nabestaanden van de slachtoffers.⁷

1.3 Kosten Nederlandse overheid 2014-2022: een tussenstand

Dit rapport toont de door ons vastgestelde kosten van de Nederlandse overheid naar aanleiding van de ramp met vlucht MH17 van de zomer van 2014 tot en met 2022. Dit is niet de eindstand van alle gemaakte kosten. In 2023 heeft de Nederlandse overheid ook nog kosten gemaakt, zoals voor internationaalrechtelijke procedures, zorg voor nabestaanden en onderhoud aan monumenten en herdenkingsplaatsen.

Ook in 2023 en verder nog kosten naar aanleiding van de ramp met vlucht MH17

In augustus 2023 heeft de Nederlandse overheid aan de nabestaanden voorschotten betaald op de schadevergoeding waartoe de daders in juni 2023 door de strafrechter zijn veroordeeld. Het ging om een bedrag van ongeveer € 16,5 miljoen. Uiteindelijk moeten deze schadevergoedingen betaald worden door de daders, maar het is de vraag of dat ooit gebeurt. Zolang de daders niet betalen, vormen deze voorschotten kosten van de Nederlandse overheid. Omdat de kosten zijn gemaakt in 2023, vallen ze buiten de tijdsbegrenzing van dit onderzoek (juli 2014 tot en met december 2022).⁸

De minister-president heeft in zijn brief verzocht om het overzicht van kosten actueel te houden tot aan de uiteindelijke indiening van de schadeclaim. Als gevolg hiervan geeft dit rapport een tussenstand. We zullen ons onderzoek voortzetten en het kostenoverzicht jaarlijks actualiseren.

1.4 Context van het onderzoek

Sinds het neerstorten van vlucht MH17 liepen en lopen verschillende procedures en processen. We onderscheiden het technisch en feitelijk onderzoek naar de toedracht, het strafproces voor de Rechtbank Den Haag, de procedure rond mensenrechten voor het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in Straatsburg en de zaak over staatsaansprakelijkheid bij de ICAO in Montreal. We gaan kort in op deze processen en procedures om ons onderzoek in context te plaatsen.

Technisch en feitelijk onderzoek toedracht

Het technisch en feitelijk onderzoek naar de toedracht van de ramp is uitgevoerd door de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV). Doorgaans voert het land waar het vliegtuig is neergestort dit onderzoek uit, maar Oekraïne heeft deze taak aan Nederland overgedragen.

Strafproces

Het onderzoek naar de daders van het neerhalen van vlucht MH17 is uitgevoerd door het *Joint Investigation Team* (JIT).

Oekraïne, Australië, Maleisië en België, samen met Nederland aangesloten bij het JIT, hebben ook hun rechtsmacht voor de strafrechtelijke berechting van de verdachten overgedragen aan Nederland. Tussen 9 maart 2020 en 17 november 2022 vond het strafproces plaats tegen de 4 verdachten voor de Rechtbank Den Haag in het Justitieel Complex Schiphol (JCS).

EHRM: mensenrechten

Voor het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in Straatsburg, Frankrijk, dient sinds 6 mei 2016 een klachtenprocedure van nabestaanden tegen de Russische Federatie wegens schending van mensenrechten bij het neerhalen van vlucht MH17. De Nederlandse Staat heeft op 10 juli 2021 ook zelf een aanklacht (*statenklacht*) ingediend tegen de Russische Federatie voor het EHRM. Volgens de minister van Buitenlandse Zaken is het doel daarvan vooral om de claims van de nabestaanden te ondersteunen en het EHRM te voorzien van alle relevante documentatie.

ICAO: staatsaansprakelijkheid

Voor de *International Civil Aviation Organization* (ICAO) dient sinds 14 maart 2021 een aanklacht van Nederland en Australië tegen de Russische Federatie op grond van staatsaansprakelijkheid.

Staatsaansprakelijkheid is de aansprakelijkheid van een staat voor onrechtmatig handelen of nalaten door inbreuk te maken op een internationale verplichting. Als een staat onrechtmatig heeft gehandeld, kunnen andere staten die daarvan schade lijden, schadevergoeding (*compensation*) eisen. De Verenigde Naties (VN) heeft de regels voor staatsaansprakelijkheid internationaal vastgelegd.

VN: Draft Articles on the Responsibility of States for Wrongful Acts

In 2001 nam de *International Law Commission* van de VN de 'Draft articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts' aan als het kader voor staatsaansprakelijkheid.

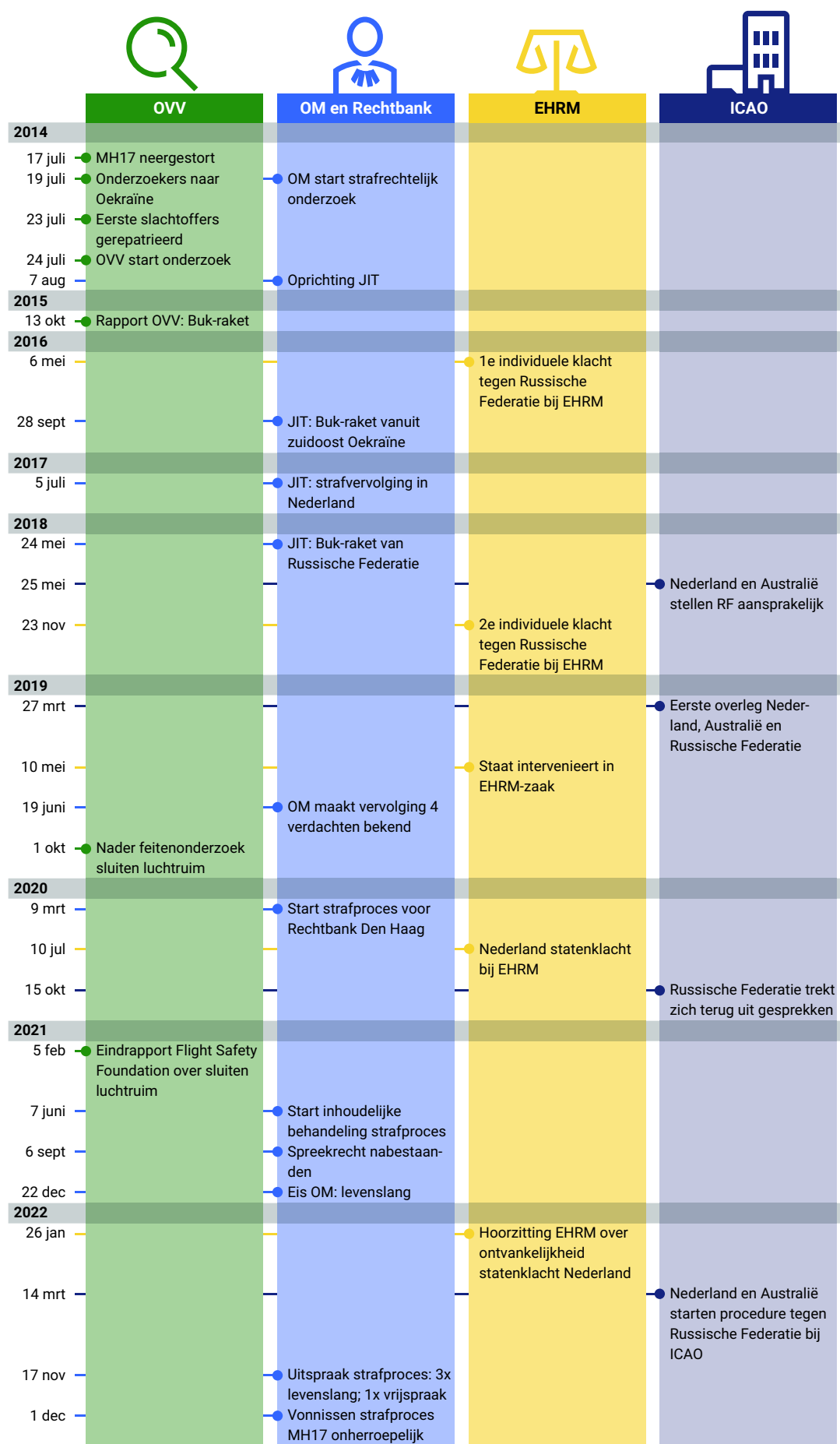
Artikel 36 - Compensation stelt:

1. *The State responsible for an internationally wrongful act is under an obligation to compensate for the damage caused thereby, insofar as such damage is not made good by restitution.*
2. *The compensation shall cover any financially assessable damage including loss of profits insofar as it is established.*

Volgens Nederland en Australië is de Russische Federatie (staats-)aansprakelijk vanwege diens rol bij het neerhalen van vlucht MH17 op 17 juli 2014. De beide landen eisen onder andere vergoeding van hun kosten van de Russische Federatie. Het is vanwege deze schadeclaim dat de minister-president de Algemene Rekenkamer verzocht heeft om de kosten van de overheid naar aanleiding van de ramp met de MH17 in kaart te brengen.

Figuur 1 Verschillende procedures en processen rond vlucht MH17⁹

Procedures en processen rond MH17



2.

MH17 en Nederland

De ramp met vlucht MH17 heeft Nederland zwaar getroffen. Van de 298 inzittenden hadden 196 personen de Nederlandse nationaliteit. Verreweg de meeste van hen woonden ook in Nederland en 18 Nederlanders woonden in het buitenland. Daarnaast zijn ook inzittenden omgekomen die niet de Nederlandse nationaliteit bezaten, maar wel in Nederland woonden. In totaal hadden 204 van de omgekomen inzittenden een relatie met Nederland.

In Nederland woonden 186 slachtoffers van MH17. Gemeenten met meer dan 10 slachtoffers waren Amsterdam, Den Haag en Hilversum. Gemeenten met 6 tot 10 slachtoffers waren Den Bosch, Haarlemmermeer, Breda, Eindhoven, Amstelveen, Deurne, Doesburg en Rotterdam.

Aantal slachtoffers per gemeente niet altijd duidelijk

Het is niet van alle slachtoffers die in Nederland woonachtig waren, zeker in welke gemeente ze woonden. Een officieel overzicht van de slachtoffers met hun formele woonplaats is nooit opgesteld. Zo waren er onduidelijkheden doordat sommige slachtoffers niet ingeschreven waren in de Basisregistratie Personen (BRP) van de gemeente waar ze verbleven. Er was in enkele gevallen ook sprake van een recente verhuizing die nog niet in de BRP was verwerkt. Dit maakte het voor gemeenten niet gemakkelijk om vast te stellen welke slachtoffers uit hun gemeente afkomstig waren.

Figuur 2 Woonplaatsen van slachtoffers van vlucht MH17 in Nederland

MH17 raakte heel Nederland



Tabel 1 Nationaliteit en woonplaats inzittenden vlucht MH17

Nationaliteit	Woonplaats	Aantal
Nederlandse nationaliteit	In Nederland	178
Nederlandse nationaliteit	Buiten Nederland	18
Australië	7	
Luxemburg	3	
Singapore	2	
Indonesië	2	
Verenigde Staten	1	
Curaçao	1	
Maleisië	1	
Brunei	1	
Andere nationaliteit	In Nederland	8
Indonesisch	3	
Duits	2	
Brits	1	
Filipijns	1	
Maleisisch	1	
Andere nationaliteit	Buiten Nederland	94
Totaal		298

De overige 94 slachtoffers van vlucht MH17 hadden geen Nederlandse nationaliteit of Nederlandse woonplaats. Ze waren afkomstig uit Maleisië, Australië, Indonesië, het Verenigd Koninkrijk, België, Duitsland, Canada, de Filipijnen en Nieuw Zeeland. De landen waaruit de slachtoffers van vlucht MH17 afkomstig zijn, worden wel aangeduid als de *grieving nations* ('treurende landen'). Van deze landen hebben Maleisië, Australië, België en Nederland, samen met Oekraïne als land waar het vliegtuig is neergestort, met elkaar het JIT gevormd om het strafrechtelijk onderzoek uit te voeren.

3.

Kosten overheid

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we een overzicht van de door de Nederlandse overheid gemaakte kosten door de ramp met de MH17. In § 3.2 presenteren we eerst de totale kosten van de overheidsactiviteiten; in § 3.3 gaan we in op de kosten per activiteit. De kosten van deze activiteiten bestaan uit out of pocket-kosten, kosten van personele of materiële inzet, gedeelde inkomsten of kosten wegens het omkomen van een personeelslid in de ramp.

3.2 Totale kosten overheidsactiviteiten door MH17

Uit ons onderzoek blijkt dat de Nederlandse overheid van juli 2014 tot en met december 2022 ten minste voor een bedrag van € 166.127.073,13 aan kosten heeft gehad naar aanleiding van de ramp met vlucht MH17.

Dit bedrag bestaat uit de kosten van de activiteiten die de Nederlandse overheid heeft verricht of die anderszins door de overheid gemaakt zijn. We hebben al deze activiteiten geclusterd in 13 categorieën. In tabel 2 geven we een totaal overzicht hiervan.

Tabel 2 *Overzicht kosten overheid naar aanleiding van MH17*

Overheidsactiviteit naar aanleiding van ramp met MH17	Kosten in €
1 Crisisbeheersing	8.589.348,43 + pm
2 Repatriëring	22.604.498,88 + pm
3 Identificatie	8.976.130,07 + pm
4 Onderzoek MH17 toedracht	53.346.703,79 + pm
5 Strafvervolgning en berechting in Nederland	34.100.237,03 + pm
6 Zorg voor nabestaanden/psychotraumatische zorg	788.865,53 + pm
7 Herdenken	8.145.677,22 + pm
8 Archivering MH17-informatie	665.216,54 + pm
9 Formele taken overheid wegens omkomen burgers	334.746,51 + pm
10 Internationaalrechtelijke procedures en diplomatie	5.744.962,75
11 Onderzoek en regulering vliegen over conflictgebieden	557.076,27
12 Kosten wegens omkomen personeelsleden	48.790,24
13 Kostenopgave aan Algemene Rekenkamer	9.177,81 + pm
Totaal	143.911.431,07 + pm
Indexering periode 2014-2022	22.215.642,06
Totaal geïndexeerd	166.127.073,13 + pm

Het overzicht geeft een beeld van de veelvormigheid en intensiteit van de betrokkenheid van de Nederlandse overheid naar aanleiding van de ramp. Daarbij laten de cijfers zien wat de kosten van deze activiteiten zijn geweest.

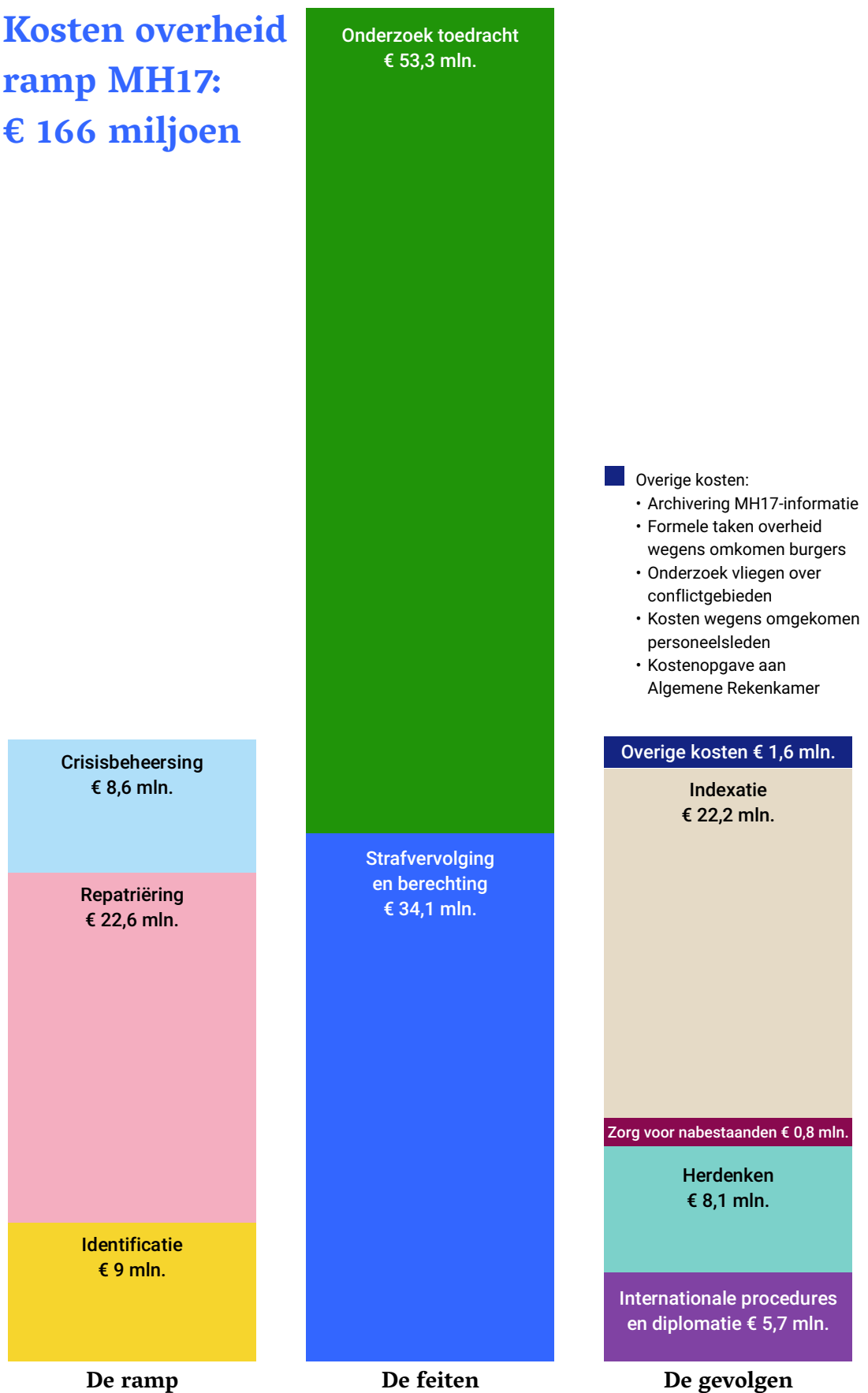
3.2.1 Nauwkeurigheid bedragen en pm-posten

De bedragen met 2 cijfers achter de komma veronderstellen een hoge mate van nauwkeurigheid. Dat is juist voor de kostenposten waarvan we de bedragen konden verifiëren en vaststellen. Er zijn echter ook posten waarvan dit niet mogelijk was: door het ontbreken van documentatie of omdat de activiteiten zonder kostenbedrag zijn opgegeven. Bij veel activiteiten kwamen zulke posten voor. We hebben deze posten opgenomen als 'pm' (zonder bedrag). In bijlage 3 hebben we nader uitgelegd wanneer we de aanduiding pm hebben gebruikt.

We kunnen geen uitspraak doen over het totaal bedrag dat als pm is aangemerkt. De vermelding pm illustreert wel dat het gepresenteerde kostenbedrag een voorzichtige benadering is van het totaal van de kosten.

Figuur 3 Overzicht kosten overheid naar aanleiding van vlucht MH17

Kosten overheid ramp MH17: € 166 miljoen



3.2.2 Prijspeil en indexering

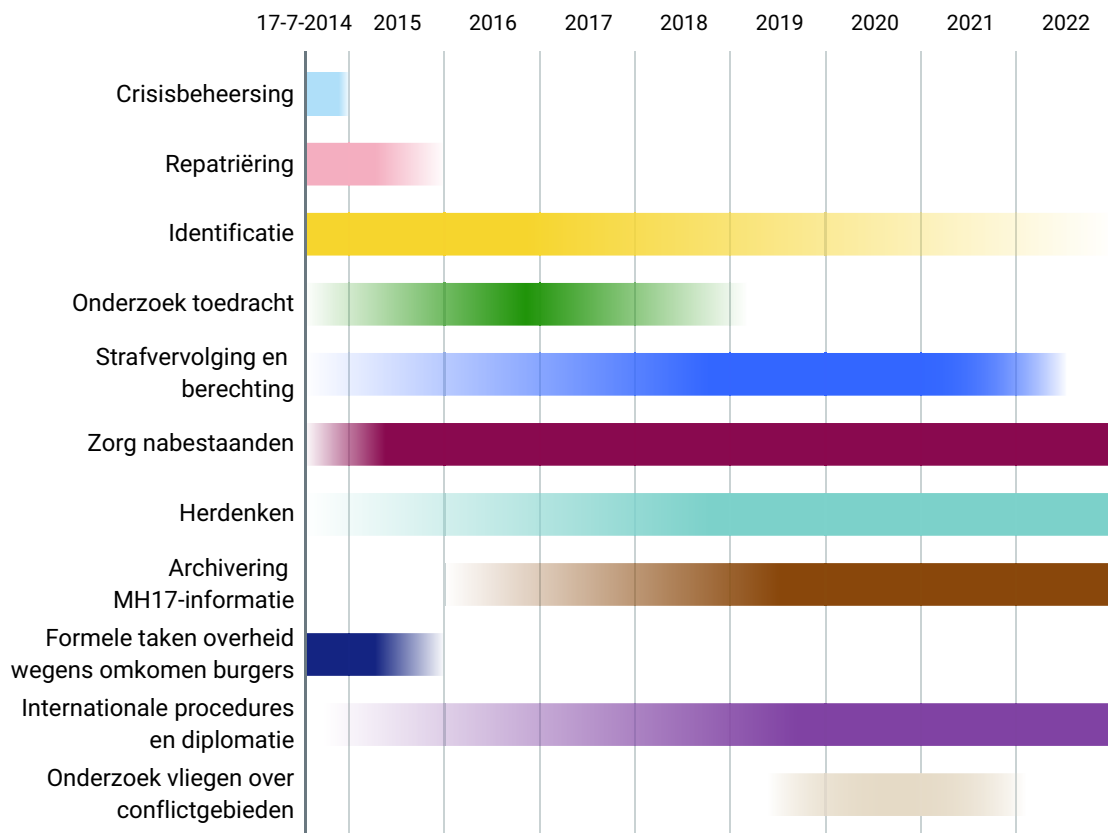
We hebben de kosteninventarisatie uitgevoerd op basis van de historische kostprijzen, dat wil zeggen naar het prijspeil van het moment waarop de kosten zijn gemaakt. Dat is belangrijk want zo staan deze bedragen ook in de administraties van de betrokken overheidsorganisaties. Een euro van vandaag is echter minder waard dan een euro van jaren geleden. Er moet dus rekening gehouden worden met inflatie. Dat doet men door het bedrag van de kosten jaarlijks te indexeren. We hebben het totaalbedrag van de kosten geïndexeerd aan de hand van de door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) vastgestelde Consumentenprijsindex (CPI).

3.2.3 Tijdslijn activiteiten van de overheid na vliegtuigramp MH17

De activiteiten van de overheid naar aanleiding van de ramp met de MH17 speelden niet allen tegelijkertijd, maar vonden plaats verspreid over de afgelopen jaren. Sommige activiteiten lopen nog langer door. We hebben in onderstaande tijdslijn weergegeven wanneer de activiteiten plaatsvonden.

Figuur 4 Tijdslijn van activiteiten overheid naar aanleiding van vliegtuigramp MH17

Veel activiteiten van overheid rond MH17 lopen nog door



3.3 Kosten per activiteit

In deze paragraaf gaan we dieper in op de kosten per activiteit.

3.3.1 Crisisbeheersing

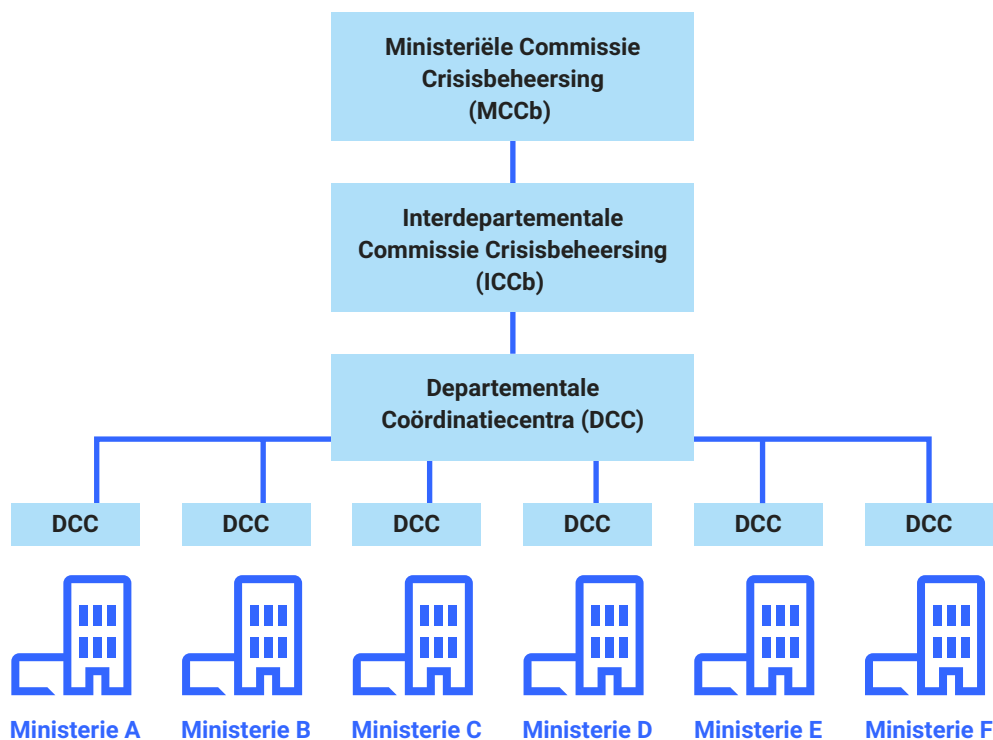
Crisisbeheersing bij het Rijk

Onder crisisbeheersing op nationaal niveau verstaan we de maatregelen en voorzieningen die de rijksoverheid samen met andere organisaties treft in situaties waarbij de nationale veiligheid in het geding is of in andere situaties die een grote impact op de samenleving hebben.¹⁰

Toen de NOS op 17 juli 2014 rond 17:30 uur het bericht bracht dat een toestel van Malaysia Airlines zou zijn neergestort boven zuidoost Oekraïne, was het kabinet juist 10 minuten daarvoor geïnformeerd door het Nationaal Crisiscentrum (NCC). Het NCC maakt deel uit van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV). Het NCC had zelf om 17:18 uur vernomen dat het vliegtuig was neergestort. Twee uur later was de nationale crisisstructuur operationeel.

Figuur 5 Belangrijkste actoren nationale crisisstructuur

Nationale crisisstructuur



Voor de crisisbeheersing had de NCTV in 2013 het *Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming* vastgesteld. Centraal staan volgens dit handboek de Departementale Coördinatiecentra Crisisbeheersing (DCC's) van de ministeries, de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb) en de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb).

De crisisrespons begon op 17 juli met het activeren van de DCC's van de ministeries de nationale crisisbeheersingsorganisatie. Op die dag kwamen ambtenaren samen in de eerste informele ICCb-vergadering en ministers in de eerste MCCb. Dat blijkt uit de evaluatie van de nationale crisisbeheersingsorganisatie MH17 die de Universiteit Twente uitvoerde in opdracht van het Ministerie van JenV (destijds Veiligheid en Justitie: VenJ).¹¹ De activiteiten van de nationale crisisteams zijn van minuut tot minuut te volgen in het evaluatierapport.

Voor de interne informatievoorziening en -beoordeling werden allerlei activiteiten gestart. Het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie bij de NCTV coördineerde de informatievoorziening en beeldvorming rond de crisis. Er moest ook met de andere betrokken landen overlegd worden. Na korte tijd nam de interdepartementale stuurgroep MH17 Recovery de operationele planning en aansturing van de missie in Oekraïne op zich – in nauwe afstemming met ICCb en MCCb. Het evaluatierapport van de Universiteit Twente beschrijft de belangrijkste activiteiten in de crisisbeheersing in 6 groepen:

1. crisisrespons in Den Haag;
2. internationale diplomatie;
3. crisisrespons in het rampgebied;
4. crisisrespons naar nabestaanden;
5. informatievoorziening naar Tweede Kamer;
6. informatievoorziening naar media en samenleving.

Uit het evaluatierapport blijkt hoe aanvankelijk activiteiten tegelijkertijd liepen zonder dat onderlinge scheidslijnen erg strak afgebakend waren. Zo vertrokken op 18 juli 2014 al teams van Buitenlandse Zaken, de OvV en van de Nationale Politie naar Kyiv.¹² Op 21 juli organiseerde het Ministerie van JenV de eerste landelijke nabestaandenbijeenkomst in een congrescentrum in Nieuwegein, met vertegenwoordigers van de regering en medewerkers van Slachtofferhulp Nederland.¹³ Vanaf 23 juli landden er dagelijks vliegtuigen op Luchtmachtbasis Eindhoven met aan boord de stoffelijke resten van de slachtoffers.¹⁴

Volgens het evaluatierapport ging de nationale crisisbeheersingsorganisatie rond 8 september 2014 over in een projectstructuur. Rond dat moment verandert de activiteit van de overheid van crisisrespons naar de uitvoering van meer specifieke projecten en activiteiten van crisisbeheersing. Het gaat om zaken zoals het starten van diplomatieke activiteiten rond MH17, het starten van de missies in het rampgebied, de communicatie met en de zorg voor de nabestaanden, de informatievoorziening aan het parlement en aan de media en samenleving.

In de kostenopgaven van de betrokken ministeries zien wij de kosten terug die betrekking hebben op deze crisisrespons, maar de ministeries hanteren soms verschillende data voor de duur ervan. Voor het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) stond de hele periode van medio 2014 tot en met 2016 in het teken van crisisbeheersing, waarbij dit ministerie zowel in Nederland als vanuit de diplomatieke posten alle acties van de overheid bijstond. Het Ministerie van JenV heeft kosten opgevoerd voor de inrichting van werkplekken voor en overige kosten van de crisisteams. Verder voerden alleen de ministeries van Defensie, van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) bedragen op voor crisisbeheersing. Een aantal voor het crisisbeheer relevante afdelingen van de ministeries van JenV en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (BZK) had de kosten van activiteiten gedurende de eerste weken na de ramp nog helemaal niet specifiek op MH17 geregistreerd.

Een aantal ministeries heeft kosten aangegeven met betrekking tot speciale activiteiten in het kader van crisisbeheersing. Het gaat dan om kosten van de verificatie van persoonsgegevens, vertaalwerk, dienstreizen, beleidsadvies, beantwoording van burgerbrieven, voorlichting en communicatie.

Crisisbeheersing bij decentrale overheden

Ook decentrale overheden hadden te maken met crisisbeheersing, maar ook hier geldt dat maar enkele gemeenten aantoonbare kosten hiervoor in hun kostenopgave hebben opgenomen, zoals voor crisis control, coördinatie en overleg. Een bijzondere vorm van crisis control was de beveiliging door gemeentelijke beveiligingsambtenaren van de leegstaande woningen van de slachtoffers van vlucht MH17 gedurende de eerste weken na de ramp.

Bij provincies en andere overheden troffen we geen kostenposten voor crisisbeheersing aan.

Tabel 3 *Kosten van crisisbeheersing MH17*

Organisatie	Activiteit	Bedrag in €
Ministerie van BZ	Crisisbeheersing	3.104.979,56 + pm
Ministerie van Defensie	Crisisbeheersing	3.500.699,33 + pm
Ministerie van JenV	Crisisbeheersing	147.384,74 + pm
Ministerie van IenW	Crisisbeheersing	1.708.428,50
Ministerie van SZW	Crisisbeheersing	5.175,70
Ministerie van BZK	Crisisbeheersing	4.250,00 + pm
Gemeenten	Crisisbeheersing	118.430,60 + pm
Totaal	Crisisbeheersing	8.589.348,43 + pm

3.3.2 Repatriëring

Repatriëring is het terugbrengen van de stoffelijke resten van de slachtoffers naar Nederland. Volgens de evaluatie door de Universiteit Twente vond de repatriëringsmissie plaats tussen 24 juli en 8 september 2014.¹⁵ Gedurende deze weken vonden bijna dagelijks vluchten tussen Kharkiv en Nederland plaats om de stoffelijke resten van de omgekomen vliegtuigpassagiers naar Nederland te brengen.

In de kostenopgave van het Ministerie van Defensie zijn activiteiten nog tot een veel latere datum gerubriceerd onder 'repatriëring', namelijk tot eind 2015. Defensie heeft in de kostenopgave ook het zoeken naar en het transport van de wrakstukken vanuit het rampgebied naar Nederland onder de repatriëringsmissie gerangschikt. In de praktijk vonden beide activiteiten inderdaad voor een groot deel tegelijkertijd plaats en waren ze niet strikt gescheiden. Om de analyse van de kosten niet nodeloos te bemoeilijken, sluiten we daarom aan bij de benadering van Defensie. We onderscheiden 4 soorten activiteiten:

- het repatriëringswerk in het rampgebied (slachtoffers en wrakstukken);
- het overbrengen van de slachtoffers naar Nederland;
- het vervoer ervan in Nederland naar de identificatielocatie;
- het transport van de wrakstukken naar Nederland.

Repatriëringsmissies in het rampgebied

Het repatriëringswerk in het rampgebied bestond in het begin vooral uit het zoeken naar de slachtoffers van vlucht MH17. Ondertussen werden ook brokstukken van het toestel gevonden. Het ging om een groot gebied: omdat het toestel in 3 stukken uiteengevallen was, lagen de wrakstukken en ook de menselijke resten van de slachtoffers verspreid over een gebied van 50 vierkante kilometer.

De militaire operaties tussen het Oekraïense leger en de separatisten maakten dat het repatriëringsteam aanvankelijk nauwelijks het gebied waar de wrakstukken lagen, kon betreden. De repatriëringsmissie moest ook verschillende keren om veiligheidsredenen worden onderbroken. Dat bracht met zich mee dat de Nederlandse delegaties soms na enkele dagen ter plaatse al weer naar Nederland moesten terugkeren en ondertussen hun materieel in het rampgebied moesten opslaan, tot ze weer veilig verder konden.



Rampgebied MH17

De repatriëringsmissies werden uitgevoerd door een Nederlands team van de Nationale Politie en Defensie. Dit team zocht vooral naar menselijke resten, bagagestukken en onderdelen van het gecrashte vliegtuig in het rampgebied. Hiertoe arriveerde op 25 juli een zoekteam van 40 militairen van de Koninklijke Marechaussee (KMAR). Op 1 augustus 2014 had de KMAR 98 personen in het missiegebied. De overige Defensie-onderdelen zonden daarnaast nog 92 personen uit die de repatriëringsmissie ondersteunden, zoals op personeels-medische en logistieke aspecten. Het Ministerie van Defensie had voor de repatriëringsmissie in Kharkiv een logistieke basis ingericht en een *forward operation base* in Donetsk.¹⁶

Nationale Politie

De Nationale Politie had voor de repatriëring personeel ingezet en ook out of pocket-kosten gemaakt. De out of pocket-kosten van de Nationale Politie bestaan uit kosten gemaakt voor reis- en verblijf, voor tolken en vertaalwerk, voor aanschaf of huur van voertuigen, communicatiemiddelen, transportcontainers en ander materieel, tenten, lijkkasten, het gebruik van mortuaria, specifieke uitrusting, transportkosten, speciale trainingen en cursussen voor het personeel en toeslagen voor het personeel vanwege werk in het buitenland.

MH17 emotioneel ook zwaar voor politiemensen

De ramp met vlucht MH17 en de zaken waar de betrokken politiemensen mee geconfronteerd werden, zijn volgens de Nationale Politie veel van hen zwaar gevallen. Dat is zichtbaar aan een omvangrijke post aan 'bijzonder verlof' in de kostenopgave van de Nationale Politie. 43 politiemedewerkers namen naar aanleiding van hun werk rond MH17 bijzonder verlof op, variërend van 1 tot 162 dagen. De Nationale Politie had als gevolg van dit bijzonder verlof voor ruim € 500.000 aan niet-productieve personeelskosten. We hebben deze kosten in de kosteninventarisatie meegenomen.

De repatriëringsmissies zijn ook ondersteund vanuit de diplomatieke posten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, onder andere de Nederlandse ambassade in Kyiv. De omvang van de Nederlandse aanwezigheid in het rampgebied varieerde destijds tussen 80 en 200 medewerkers. Deze medewerkers waren er niet alleen voor de repatriëringsmissies, maar ook voor onderzoek naar de toedracht en voor het strafrechtelijk onderzoek. De Nederlanders kregen daarnaast veel hulp van de lokale bevolking, met name in delen van het rampgebied die niet toegankelijk waren voor de Nederlanders. Volgens de hoofdcommissaris van de Nationale Politie zijn door de Oekraïners zoektochten naar stoffelijke resten georganiseerd met meer dan 800 lokale vrijwilligers.¹⁷ Ook is gebruikgemaakt van lokale transport- en opslagmiddelen, lokale ziekenhuizen en mortuaria.¹⁸

Dank aan omwonenden rampplek MH17 in Oekraïne

Na het neerstorten van vlucht MH17 hebben lokale burgers en plaatselijke autoriteiten in Oekraïne een belangrijke rol gespeeld in de nasleep van de ramp. Omwonenden van de rampplek zijn onder andere betrokken geweest bij het zoeken naar menselijke resten en delen van het neergestorte vliegtuig. Dat was vooral belangrijk toen de Nederlanders daar nog niet konden komen. Om de omwonenden te bedanken heeft Nederland via een internationale

hulporganisatie in de zomer van 2015 hulpgoederen gegeven aan de bewoners in de dorpen in het gebied. Het gaat hierbij om voedingsmiddelen en hygiëne-producten. In de hulppakketten was een dankbrief bijgevoegd.

Het kabinet beloofde de Tweede Kamer naar mogelijkheden te zoeken om de levensomstandigheden in de omliggende dorpen ook duurzamer te verbeteren en aandacht te besteden aan de gevolgen van de MH17-ramp ter plaatse.¹⁹

Overbrengen slachtoffers naar Nederland

Het overbrengen van de slachtoffers naar Nederland vond plaats door middel van een luchtbrug tussen Kharkiv in Oekraïne en de luchtmachtbasis Eindhoven in Nederland. Er is gebruikgemaakt van Nederlandse C-130 Hercules transportvliegtuigen van de Koninklijke Luchtmacht en een Australisch Boeing C-17 Globemaster transportvliegtuig. Van 23 juli tot en met 8 september vlogen vrijwel dagelijks repatriëringsvluchten met de stoffelijke resten van de slachtoffers van vlucht MH17 naar Nederland.



Aankomst stoffelijke resten slachtoffers op Luchtmachtbasis Eindhoven

Vervoer in Nederland naar identificatielocatie

Bij de eerste aankomst van de stoffelijke resten van de slachtoffers in Eindhoven waren de koning en koningin, de minister-president en andere ambtsdragers aanwezig, net als de media. De lijkkasten zijn van de luchtmachtbasis Eindhoven vervoerd naar de Korporaal Van Oudheusdenkazerne in Hilversum, die door het kabinet was aangewezen als centrale locatie voor het identificatieonderzoek. Het vervoer vond plaats met begrafenisauto's die voor dit doel door het Ministerie van JenV waren ingehuurd. Vanaf 23 juli 2014 reed regelmatig een lange stoet rouwauto's over de Rijksweg A2 van Eindhoven naar Hilversum.

Voor het vervoer in Nederland had het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW, destijds Infrastructuur en Milieu, IenM) er via Rijkswaterstaat voor gezorgd dat wegen waren afgezet en het verkeer werd geregeld. Datzelfde deden ook de gemeenten op de route.

Transport wrakstukken naar Nederland

Het transport van de wrakstukken van het vliegtuig vanuit Oekraïne naar Nederland vond hoofdzakelijk plaats met vrachtauto's. Dit werd verzorgd door het Ministerie van Defensie. De wrakstukken zijn naar de luchtmachtbasis Gilze-Rijen in Noord-Brabant gebracht, waar ze opgeslagen werden in een hangar.

Tabel 4 Kosten van repatriëring

Organisatie	Activiteit	Bedrag in €
Ministerie van Defensie	Repatriëringsmissies in rampgebied	7.486.081,79
Nationale Politie	Repatriëringsmissie in rampgebied	2.695.084,34 + pm
Ministerie van BZ	Ondersteuning repatriëringsmissie	1.528.734,72
Ministerie van Defensie	Vervoer slachtoffers naar Nederland	9.440.943,42 + pm
Ministerie van JenV	Vervoer slachtoffers in Nederland	821.148,71 + pm
Ministerie van OCW	Retourvlucht minister	891,43
Ministerie van IenW	Begeleiden rouwstoet in Nederland	87.974,00
Gemeenten	Begeleiden rouwstoet lokaal	20.606,12 + pm
Ministerie van Defensie	Transport wrakstukken naar Nederland	523.034,35
Totaal	Repatriëring	22.604.498,88 + pm

3.3.3 Identificatie

De belangrijkste actoren in het identificatieproces zijn de Nationale Politie, het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) en de ministeries van JenV en van Defensie.

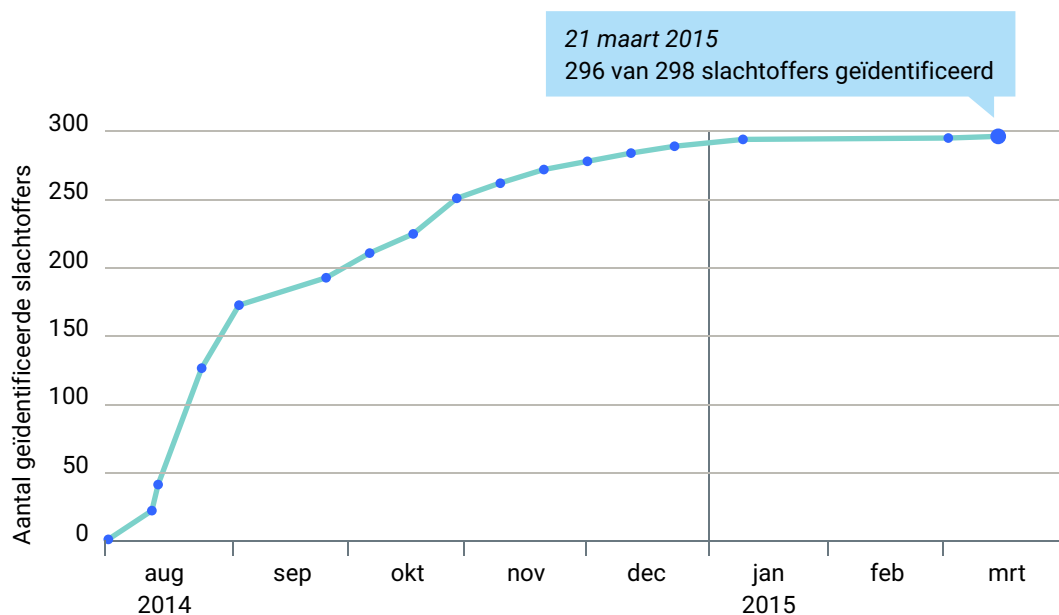
Nationale Politie

De inzet van de Nationale Politie voor het identificatieproces vond plaats vanaf medio 2014 tot in 2022. Het Landelijk Team Forensische Opsporing (LTFO) van de Nationale Politie is een multidisciplinair samengestelde eenheid met gespecialiseerde kennis op het gebied van forensische opsporing en slachtoffer-identificatie. Daarbij zijn ook externe deskundigen ingeschakeld.

Het team verzamelde bij familie en uit andere bronnen materiaal van de slachtoffers van toen zij nog leefden (zogenoemd ‘antemortem’ materiaal). Bijvoorbeeld vingerafdrukken, gebitsgegevens van tandartsen en voorwerpen met het DNA van de slachtoffers erop. Dat materiaal werd in het identificatieonderzoek, onder andere met een speciaal computerprogramma, vergeleken met ‘postmortem’ materiaal van de stoffelijke resten van de slachtoffers, om zo de slachtoffers te identificeren. Nadat een slachtoffer was geïdentificeerd, konden de stoffelijke resten aan de nabestaanden worden overgedragen voor begrafenis of crematie.

Figuur 8 Identificatie slachtoffers MH17

Identificatie slachtoffers steeds moeizamer proces



Het identificatieteam had op 21 maart 2015 de identiteit van 296 van de 298 slachtoffers vastgesteld. Van 2 Nederlandse slachtoffers had men bij het opstellen van ons rapport nog geen stoffelijke resten kunnen matchen. Het identificatieonderzoek is daarom nog niet afgerond.

Kazerne niet gereed voor identificatieonderzoek

De Korporaal Van Oudheusdenkazerne in Hilversum was begrijpelijkerwijs niet ingericht voor identificatieonderzoek. Er moest dus eerst gezorgd worden voor geschikte werkomstandigheden voor dit specifieke onderzoek. We zien in de kostenopgave van de Nationale Politie dan ook omvangrijke lijsten van daarvoor aangeschafte of gehuurde materialen en materieel, zoals hoogwerkers, transportcontainers, stapelaars en andere verhuismaterialen, aggregaten en verdeelkasten, een schakelunit met airconditioning, verlengkabels en kabelgoten, data-aansluitingen, witte tenten, magazijnrekken, kantoormeubilair en flip-overs.

Nadat de werkomgeving was ingericht, was beschermende kleding en andere materialen nodig voor het identificatieteam. Ook hier vinden we opsommingen van materiaal dat daarvoor is aangeschaft: speciale tyvek beschermende wegwerpkleding, medische handschoenen, volgelaatsmaskers, haarnetjes, nagelborstels, fijnstofmaskers, veiligheidsbrillen, veiligheidsvesten, ontsmettingsbakken voor laarzen, handreinigingsmiddel, sterilium, enzovoorts. Voor het identificatiewerk zelf zijn ook talloze materialen aangeschaft of gehuurd: koelopslag, bodybags en bodyscanners, vingerscanners, lange tafels, tafelwagens en ledemaatsteunen, muskietennetten, medische afvalbakken, thermometers, monsterpotjes, steriele DNA-potjes, ontsmettingsmiddelen, lakens, gaasrollen, alcoholdoekjes, wattenstaafjes, P3-filters, absorptiemateriaal, alcohol 70%, ethanol 99,5%, verwijderingskosten van formalineoplossing, oppervlaktereinigingsmaterialen, katoendoek op rol, disposable mesjes, rolbandmatten, multifunctionele scharen, schuifmatten en diverse gereedschappen die deel uitmaken van de identificatieset. Ook werd veelvuldig gebruikgemaakt van gehuurde mortuariumcapaciteit.

Ten slotte schafte de Nationale Politie ook materialen aan voor postmortale zorg, zoals lijkkasten, kistplaatjes, rouwkransen en vlaggen van diverse landen.

We hebben vastgesteld dat de Nationale Politie in de periode juli 2014 tot en met juni 2015 voor de repatriëring en het identificatieonderzoek in totaal circa 560 politiemensen heeft ingezet. Zij besteedden met elkaar in deze periode 27.101 dagdelen (elk gemiddeld 4 uur) aan deze taken. Vanaf juli 2015 tot en met eind 2022 waren dat – nu alleen voor het identificatieonderzoek – nog steeds 67 politiemensen en 6.504 dagdelen. Als tarief voor het berekenen van de kosten van deze personele inzet hanteerde de Nationale Politie het gebruikelijke normbedrag voor de inzet van politie.

Nederlands Forensisch Instituut (NFI)

Het NFI heeft na de ramp met vlucht MH17 werkzaamheden verricht op 4 gebieden:

- identificatie van de slachtoffers;
- onderzoek voor de OvV;
- onderzoek op locatie naar de ramp;
- strafrechtelijk onderzoek.

Voor de identificatie van de slachtoffers heeft het NFI onderzoek gedaan op de menselijke resten, de kleding en biologische sporen daarop, en onderzoek van de mobiele telefoons van de slachtoffers. Ook heeft het NFI ruim 2.000 DNA-onderzoeken uitgevoerd.

Ministerie van JenV

Het Ministerie van JenV heeft het identificatieonderzoek van de Nationale Politie en het NFI financieel ondersteund. Het ministerie betaalde onder andere visualisaties voor het identificatieonderzoek.

Ministerie van Defensie

Op 28 juli 2014 heeft het kabinet de Korporaal Van Oudheusdenkazerne in Hilversum aangewezen als locatie voor het identificatieproces van de slachtoffers van vlucht MH17.²⁰ In de kostenopgave van het Ministerie van Defensie is een bedrag opgenomen voor deze huisvesting en voor enkele randvoorzieningen voor het identificatieonderzoek in de kazerne.

Knuffels bij poort Korporaal Van Oudheusdenkazerne kregen bijzondere bestemming

Bij de poort van de Korporaal Van Oudheusdenkazerne hadden velen ter nagedachtenis van de slachtoffers van de ramp met vlucht MH17 bloemen en knuffels neergelegd. De knuffels hebben er bijna een halfjaar gelegen, tot de gemeente Hilversum ze in december 2014 weghaalde. De knuffels zijn niet weggegooid. De gemeente maakte kosten om de knuffels te laten schoonmaken en opslaan. Begin 2016 heeft de gemeente de knuffels geschonken aan de stichting Geef een knuffel. Deze stichting geeft de knuffels aan kinderen in de zorg.²¹

Tabel 5 *Kosten van identificatie*

Organisatie	Activiteit	Bedrag in €
Nationale Politie	Identificatieonderzoek	6.322.225,86 + pm
NFI	Identificatieonderzoek	1.951.188,00
Ministerie van JenV	Ondersteuning identificatieonderzoek	21.614,76
Ministerie van Defensie	Huisvesting identificatieonderzoek	680.736,45 + pm
Gemeenten	Schoonmaken en opslag knuffels	365,00
Totaal	Identificatie	8.976.130,07 + pm

3.3.4 Onderzoek toedracht MH17

Het onderzoek naar de toedracht van het neerstorten van vlucht MH17 is uitgevoerd door de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) en door het JIT onder leiding van de Nationale Politie. De onderzoeken zijn ondersteund door de ministeries van Defensie, van Financiën en van JenV en vanuit de diplomatieke posten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, onder andere de Nederlandse ambassade in Kyiv.

Ongevalsonderzoek door de OvV

Onmiddellijk na het neerstorten van vlucht MH17 in de buurt van het dorpje Hrabove in zuidoost Oekraïne zijn de Oekraïense autoriteiten een ongevalsonderzoek gestart overeenkomstig Annex 13 van het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart (Verdrag van Chicago). Een ongevalsonderzoek heeft als enig doel het voorkomen van luchtvaartongevallen in de toekomst. Volgens deze internationale regeling is het land waar het vliegtuig is neergestort (*State of Occurrence* of Staat van voorval) primair verantwoordelijk voor het uitvoeren van zo'n onderzoek. Op grond van dezelfde regeling mag deze verantwoordelijkheid worden gedelegeerd aan een ander

land.²² Al tijdens de eerste dagen van het onderzoek verzochten de Oekraïense autoriteiten Nederland – als staat met het grootste aantal slachtoffers aan boord van het vliegtuig – om de leiding van het onderzoek op zich te nemen, waarmee Nederland instemde. Op 23 juli 2014 droeg Oekraïne het onderzoek over aan Nederland.

De OvV is een zelfstandig bestuursorgaan in Nederland dat na rampen, grote ongevallen of andersoortige incidenten onderzoek kan doen naar de oorzaken en gevolgen van het betreffende incident. De OvV kreeg als officiële Nederlandse ongevalsonderzoeksorganisatie de leiding over het onderzoek. Naast onderzoekers van de OvV waren bij het onderzoek geaccrediteerde vertegenwoordigers betrokken uit Oekraïne, Maleisië, Verenigde Staten van Amerika, Verenigd Koninkrijk, Australië en de Russische Federatie. Daarnaast heeft de OvV nog deskundigen uit andere landen bij het onderzoek betrokken.²³

Normaliter wordt bij een luchtvaartongeval onderzoek gedaan op de plek waar het vliegtuig is neergekomen en worden wrakstukken ter plekke veilig gesteld. Omdat de resten van het toestel in dit geval in een gebied lagen waar een gewapend conflict gaande was, was het veiligstellen van het fysieke onderzoeksmateriaal, evenals uitgebreid onderzoek op de rampplek, maar heel beperkt mogelijk. Daarom heeft de OvV aanvankelijk gebruikgemaakt van foto's die kort na het neerstorten zijn gemaakt, door eigen OvV-onderzoekers die naar het ramppgebied waren afgereisd, maar ook van Oekraïense en Maleisische onderzoekers, de Australische Federale politie en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE).²⁴

Pas later heeft de OvV een deel van de wrakstukken veilig kunnen stellen. Deze wrakstukken zijn uit het gebied gehaald, naar Nederland getransporteerd, opgeslagen op luchtmachtbasis Gilze-Rijen en daar onderzocht. In een door het Ministerie van Defensie beschikbaar gestelde hangar heeft de OvV, samen met internationale experts, uit de wrakstukken een reconstructie van een deel van het toestel gemaakt om aan de hand daarvan de oorzaak van het neerstorten te onderzoeken. Met deze reconstructie kon de OvV aan de hand van de schade aan de cockpit en het letsel van de slachtoffers precies de inslaglijnen van het projectiel vaststellen.



Reconstructie ramptoestel MH17 door OvV op Luchtmachtbasis Gilze-Rijen

Daarnaast heeft de OvV de vluchtrecorders, radargegevens, opgenomen gesprekken tussen de betrokken verkeersleidingsdiensten en satellietbeelden onderzocht. Een deel van deze informatie, zoals satellietbeelden, is aangekocht. Verder heeft de OvV metalen fragmenten onderzocht die in het toestel en in de stoffelijke resten van de slachtoffers waren aangetroffen. Uit verzamelde informatie over wapensystemen en het schadepatroon dat de fragmenten daarvan plegen te veroorzaken, kon de OvV de herkomst van deze fragmenten vaststellen.²⁵

Douane hielp bij scannen stoffelijke resten

De kostenopgave van het Ministerie van Financiën bleek 1 post rond MH17 te omvatten, namelijk werkzaamheden van de Douane. De Douane was door de Nationale Politie gevraagd om met behulp van speciale scanapparatuur de binnengekomen kisten met stoffelijke resten van de slachtoffers te scannen op lichaamsvreemde deeltjes ten behoeve van het onderzoek van de OvV.

De scanapparatuur van de Douane is daarnaast ook gebruikt voor het afhandelen van bagage van de slachtoffers die in de repatriëringsmissie ook naar Nederland was teruggehaald.

Op basis van dit onderzoeksmateriaal concludeerde de OvV op 13 oktober 2015 dat vlucht MH17 was neergehaald door "een raketkop van het model 9N314M op een raket van de 9M38-serie, zoals geïnstalleerd op het Buk grond-luchtraketsysteem".²⁶

De OvV heeft aanzienlijke kosten gemaakt voor dit onderzoek. Het Ministerie van Defensie had op de luchtmachtbasis Gilze-Rijen een grote hangar, een vliegtuigshelter en een zogenoemde romneyloods aangeboden voor opslag van de wrakstukken en als werkplek voor het onderzoeksteam van de OvV. Net zomin als de kazerne in Hilversum waren de hangar en shelter meteen geschikt als onderzoekslocatie. Dus net als het identificatieteam in Hilversum moest ook de OvV op luchtmachtbasis Gilze-Rijen eerst zorgen voor de juiste onderzoeksomgeving.

Hangar 4.11 op luchtmachtbasis Gilze-Rijen heeft een oppervlakte van ruim 2.500 m² en bestaat uit een grote hal met enkele belendende kantoor-, sanitaire en kantineruimten. Defensie had deze ruimten voorzien van eenvoudig meubilair. Verder was er energie en klimaatbeheersing/luchtreiniging. De OvV heeft zelf gezorgd voor ICT- en alle andere kantoorvoorzieningen. Daarnaast had de OvV hulpmiddelen nodig voor de reconstructie van het toestel, zoals hoogwerkers, gereedschap en andere materialen. De OvV liet een staalbedrijf een stalen frameconstructie bouwen om de wrakstukken op aan te brengen.

De OvV heeft verder kosten gemaakt voor reis en verblijf in het rampgebied, voor het raadplegen van deskundigen en onderzoeksinstellingen elders, voor inhuur van onderzoekers, projectondersteuning en schrijvers van de onderzoeksrapporten, voor drukkosten en de vertaling ervan en voor grafische vormgeving en dergelijke.

Omdat de OvV projectmatig werkt en registreert, konden we de kosten goed vaststellen, zowel de out of pocket-kosten als de kosten voor de inzet van personeel.

Strafrechtelijk opsporingsonderzoek door het JIT

Het ongevalsonderzoek van de OvV was gebaseerd op het Verdrag van Chicago en was alleen bedoeld om de technische oorzaak van het neerstorten van het vliegtuig vast te stellen. Het opsporingsonderzoek van het JIT ging uit van het strafrecht en draaide om de vraag wie schuldig was aan het neerstorten en dus strafbaar was daarvoor. Daarbij steunde het JIT op het technisch onderzoek van de OvV, maar ging van daaruit verder om de daders op te sporen.

Het JIT vormde een gemeenschappelijk opsporingsteam van de opsporingsdiensten van Nederland, Australië, Maleisië, België en Oekraïne, onder leiding van de Nederlandse Nationale Politie. De deelnemende landen droegen vooral in natura aan het onderzoek bij, door middel van personeelsinzet. Hierdoor verliep de samenwerking gedurende het opsporingsonderzoek met gesloten beurzen.

Het opsporingsonderzoek vergde veel getuigeninterviews, meestal in andere landen, onderzoek van beeld- en ander materiaal en het analyseren van opgenomen telefoongesprekken. De kosten van de Nationale Politie bestonden dan ook vooral uit reis- en verblijfkosten, kosten van plaatselijk vervoer, tolk- en vertaalkosten, kosten van informatie-inwinning, betalingen voor satellietbeelden en andere recherchekosten, kosten van overleg en communicatie met experts in andere landen, bezoek aan en van buitenlandse collega's, kosten van inhuur van forensische analisten, artsen, andere deskundigen of menskracht. Daarnaast had het opsporingsteam ook kosten voor huisvesting, uitrusting en ICT.

Het NFI, het Ministerie van JenV en het Ministerie van Defensie faciliteerden de onderzoeken van de OvV en het JIT. Dat gebeurde ook vanuit de diplomatieke posten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, onder andere de Nederlandse ambassade in Kyiv. De kosten hiervan zijn in het overzicht van tabel 6 opgenomen.

Tabel 6 Kosten van onderzoek toedracht vlucht MH17

Organisatie	Activiteit	Bedrag in €
OvV	Ongevalsonderzoek oorzaak ramp	6.623.435,42
Nationale Politie	Strafrechtelijk opsporingsonderzoek	41.047.038,43 + pm
NFI	Onderzoekswerk voor OvV en JIT	2.385.372,00 + pm
Ministerie van Defensie	Beschikbaarstelling ruimten Gilze-Rijen	497.340,65
Ministerie van BZ	Ondersteuning onderzoeken OvV en JIT	2.293.102,07
Ministerie van BZ	Onderzoek Flight Safety Foundation	419.221,97
Ministerie van JenV	Werkruimte voor onderzoek	51.033,25
Ministerie van Financiën	Scanactiviteiten Douane	30.160,00
Totaal	Onderzoek toedracht MH17	53.346.703,79 + pm

3.3.5 Strafvervolgning en berechting in Nederland

Op 9 maart 2020 startte voor de Rechtbank Den Haag, vestiging Justitieel Centrum Schiphol in de gemeente Badhoevedorp, het strafproces tegen 4 verdachten van het neerhalen van vlucht MH17. Geen van de verdachten was daarbij aanwezig, al liet een van hen zich door een advocaat vertegenwoordigen. Op 17 november 2022 eindigde deze rechtszaak met de veroordeling door de rechtbank van 3 van de 4 verdachten tot levenslange gevangenisstraf en tot betaling van een schadevergoeding aan de nabestaanden van de slachtoffers.

Strafberechting afhankelijk van rechtsmacht

Het was niet vanzelfsprekend dat het strafproces tegen de verdachten van het neerhalen van vlucht MH17 zou plaatsvinden in Nederland. Dat hangt immers af van de vraag of de Nederlandse rechter rechtsmacht heeft om over de zaak te oordelen.

In het internationale recht wordt rechtsmacht bepaald door internationaal geaccepteerde beginselen. Zo had Oekraïne rechtsmacht op grond van het territorialiteitsbeginsel: het neerhalen van vlucht MH17 had zich immers op Oekraïens grondgebied voorgedaan. Daarnaast had Maleisië rechtsmacht op grond van de registratie van het vliegtuig. De overige JIT-landen (Nederland, Australië, België) hadden rechtsmacht op basis van de nationaliteit van de slachtoffers en universele rechtsmacht voor oorlogsmisdrijven. Ook opties voor berechting door het Internationaal Strafhof of een internationaal tribunaal zijn verkend.

Op 5 juli 2017 deelden de ministers van JenV en van Buitenlandse Zaken de Tweede Kamer mee dat de JIT-landen gezamenlijk gekozen hadden voor vervolging en berechting door het Nederlandse OM voor de Nederlandse rechter. Oekraïne heeft daartoe de eigen rechtsmacht overgedragen aan Nederland.²⁷

De belangrijkste overheidsactoren bij de vervolging en de berechting van de verdachten van het neerhalen van vlucht MH17 zijn het Openbaar Ministerie (OM), de Rechtspraak, de Raad voor Rechtsbijstand en het Ministerie van JenV. Daarnaast was ook het JIT bij de vervolging en berechting betrokken.

Openbaar Ministerie (OM)

Nadat het opsporingsonderzoek was afgerond en het onderzoeksrapport van het JIT aan het OM was overgedragen, startte de vervolging. Het OM stelde hiervoor een vervolgingsteam samen onder leiding van een officier van justitie. Dat team bereidde de vervolging voor.

Gezien het bijzondere karakter van de zaak en de omvang van de werkzaamheden was het noodzakelijk om hiervoor extra, vaak gespecialiseerd personeel in te huren en speciale werkruimten in te richten. Om ervoor te zorgen dat de zaak op de juiste manier zou worden gevoerd, heeft het OM adviezen van deskundigen ingewonnen en toegespitste trainingen en cursussen georganiseerd.

Vanwege de internationale politieke situatie heeft het OM rekening gehouden met het risico dat de vervolging digitaal gehinderd zou kunnen worden door statelijke of andere actoren. Zodoende heeft het OM gezorgd voor uitgebreide digitale beveiliging.

Omdat de verdachten en veel van de nabestaanden geen Nederlands spraken, waren tolken en vertalers nodig. De nationale en internationale aandacht maakte dat het OM veel heeft moeten investeren in communicatie en speciaal gemaakte presentaties.

De Rechtspraak

Nadat Nederland op verzoek van de JIT-landen de strafberechting op zich had genomen, heeft de Raad voor de rechtspraak de Rechtbank Den Haag aangewezen als gerecht voor het strafproces. De Raad voor de rechtspraak (RvdR) is het overkoepelende bestuur van de rechtbanken, de gerechtshoven, het College van Beroep voor het Bedrijfsleven en de Centrale Raad van Beroep in Nederland (samen: de Rechtspraak).

De behandeling van de zaak vond plaats tussen 9 maart 2020 en 17 november 2022 in het Justitieel Complex Schiphol (JCS) te Badhoevedorp. Volgens de minister van JenV beschikt het JCS op Schiphol over de benodigde faciliteiten voor een proces van dit karakter en deze omvang. Daarbij is ook gekeken naar de belangen van alle nabestaanden die afkomstig waren uit 17 landen. Ook is er rekening gehouden met veiligheidsaspecten en ruimte voor vertegenwoordigers van de internationale pers.²⁸

Vanwege de internationale politieke situatie heeft de RvdR, net als het OM, rekening gehouden met het risico dat het strafproces digitaal gehinderd zou kunnen worden door statelijke of andere actoren. Zodoende heeft de Raad voor de rechtspraak gezorgd voor uitgebreide digitale beveiliging. Dit is voor het grootste deel gedaan door de Informatievoorzieningsorganisatie (IVO) Rechtspraak, gevestigd in Utrecht.

Pentest Rechtspraak

Een voorbeeld van de door IVO georganiseerde beveiligingsactiviteiten is het uitvoeren van een pentest. Een penetratie- of pentest is een toets van de digitale systemen op kwetsbaarheden, waarbij deze kwetsbaarheden ook werkelijk gebruikt worden om in deze systemen in te breken. Nadat een ingehuurd IT-bedrijf dagenlang zonder succes had geprobeerd binnen te dringen in de systemen van de Rechtspraak, heeft de dienst IVO een beveiligingspoort opgezet. Daarna heeft het IT-bedrijf weer dagenlang getracht de systemen binnen te dringen, ook dat lukte niet. Daarna is besloten de Pentest te beëindigen.

Tijdens de zittingen van het strafproces waren specialisten van IVO aanwezig om de livestreams te beschermen tegen cybercrime-aanvallen en om meteen hulp te kunnen bieden bij eventueel noodzakelijke ondersteuning op IT-gebied.

Voor het proces is de bemensing van de Rechtbank Den Haag aangevuld met personeel van andere rechtbanken in Nederland. De hiermee gepaarde kosten zijn boekhoudkundig ten laste gebracht van het MH17 strafproces.

De Rechtbank Den Haag heeft voor het strafproces diensten afgenomen van onder meer beveiligingsbedrijven, vertaalbureaus en tolken. Verder is naast de rechtbank bij Schiphol een speciaal perscentrum neergezet om de internationale pers ruimte te kunnen bieden. In de rechtbank zelf was plaats voor 15 journalisten. Het perscentrum bood ruimte voor 450 journalisten en was voorzien van werktafels, televisieschermen en een restaurant. Echter toen de strafzaak op 9 maart 2020 begon, brak de COVID-19-epidemie uit en is het perscentrum uiteindelijk niet gebruikt. Via livestreams kon de hele wereld meekijken naar het proces, dus ook de journalisten voor wie het perscentrum was bedoeld.



Strafrechtszaak vlucht MH17

Raad voor Rechtsbijstand

De Raad voor Rechtsbijstand (RvR) is op grond van de Wet op de rechtsbijstand als zelfstandig bestuursorgaan verantwoordelijk voor de uitvoering van gesubsidieerde rechtsbijstand in Nederland en de BES-eilanden Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. De RvR wordt voor deze wettelijke taak gefinancierd door de minister voor Rechtsbescherming.

De RvR heeft gezorgd voor gesubsidieerde rechtsbijstand ('toevoeging') voor de nabestaanden van de MH17-ramp in de strafzaak MH17 en in de zaak bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Ook buiten deze 2 procedures heeft de RvR kosten vergoed, met name voor kort juridisch advies door een advocaat ('lichte advies toevoeging' of LAT). Naast het subsidiëren van rechtsbijstand door advocaten heeft de RvR ook vergoedingen gegeven voor het inschakelen van deskundigen (bijvoorbeeld inzake Oekraïens recht) en voor vertalingen. Tot slot maakte de RvR ook kosten vanwege de uitvoering van de speciale rechtshulpregeling MH17.

Normaal kijkt de RvR bij een verzoek om gesubsidieerde rechtsbijstand naar het inkomen en vermogen van de verzoeker en geldt er een eigen bijdrage.²⁹ Bij MH17 heeft het kabinet besloten dat zulke eisen niet gesteld worden voor rechtshulp aan nabestaanden van Nederlandse slachtoffers.

Bekostiging JenV voor speciale rechtshulpregeling MH17 leidt niet tot dubbelstelling

De uitgekeerde vergoedingen voor rechtshulp rond vlucht MH17 en de overige kosten van deze speciale regeling declareert de RvR bij het Ministerie van JenV. De RvR heeft deze kosten dus geheel gecompenseerd gekregen door het Ministerie van JenV.

In gevallen dat kosten in een kostenopgave zijn gecompenseerd door een andere Nederlandse overheidsorganisatie, nemen we in dit onderzoek de kosten in aanmerking op het meest operationele niveau. Dat betekent in dit geval het volgende:

- De kosten van de activiteiten van de RvR nemen we in aanmerking bij de RvR. De ontvangen compensaties op de declaraties trekken we niet af van de kostenopgave van de RvR.
- De betaalde declaraties worden bij JenV niet als kosten meegenomen.

Op deze manier voorkomen we dat kosten dubbel geteld worden. En zorgen we ervoor dat de kosten zoveel mogelijk gerelateerd zijn aan de concrete activiteiten rond MH17.

Ministerie van JenV

Hoewel het Ministerie van JenV niet rechtstreeks betrokken is geweest, heeft het op verschillende manieren het strafproces gefaciliteerd. Zo zorgde het ministerie ervoor dat zowel de Nederlandse als buitenlandse nabestaanden het strafproces konden bijwonen. Ook organiseerde het ministerie voorlichtingsbijeenkomsten voor de nabestaanden over rechtsbijstand. Het regelde dat de nabestaanden in zogenoemde inzagesessies de dossiers van de strafzaak konden inzien en zorgde voor tolken en vertalers.

Het Ministerie van JenV had ook een actieve rol in het internationaal overleg, onder andere met de JIT-landen.

Tabel 7 Kosten van de strafvervolging en berechting in Nederland

Organisatie	Activiteit	Bedrag in €
OM	Vervolging; alle werkzaamheden incl. personeel, inhuur en kantoorkosten	11.979.044,96 + pm
OM	Persconferenties en overige communicatie	381.039,21 + pm
OM	Extra ICT-voorzieningen	1.002.420,14 + pm
OM	Advisering, training en speciale opleiding	18.730,80 + pm
OM	Beschikbaarheidsvergoeding e.d. JCS	6.044.994,58 + pm
OM	Beveiliging	57.255,00 + pm
OM	Tolken en vertaling	33.468,77 + pm
OM	Reis- en verblijfkosten binnen- en buitenland	23.104,95 + pm
RvdR	Personeelskosten RA/GA	13.426.735,00
RvdR	Inhuur deskundigen	128.373,00
RvdR	Representatiekosten	22.459,00
RvdR	Bewakings- en beveiligingskosten	4.224.698,00
RvdR	ICT-kosten	9.297.671,00
RvdR	Tolken en vertalers	892.032,00
RvdR	Huisvestingskosten JCS etc.	6.251.443,00
RvdR	Opleidingskosten	125.009,00
RvdR	Overige exploitatiekosten	133.640,00
RvdR	Reiskosten	213.611,00
RvR	Rechtsbijstand nabestaanden in strafzaak MH17	1.796.789,70
RvR	Vertalingen	80.010,12
RvR	Uitvoeringskosten regeling rechtsbijstand MH17	185.807,00
RvR	LAT- en reguliere toevoegingen	8.335,11
Ministerie van JenV	Personele inzet (inhuur) strafvervolging/berechting	31.570,21
Ministerie van JenV	Reiskosten ivm internationaal overleg	326,80
Ministerie van JenV	Bijeenkomst rechtsbijstand nabestaanden	31.503,38
Ministerie van JenV	Inzagesessies nabestaanden	562.888,98
Ministerie van JenV	Faciliteren bijwonen proces door nabestaanden	190.088,32
Ministerie van JenV	Tolken, vertalers	1.350,00
Totaal	Strafvervolging en berechting in Nederland	57.144.399,03 + pm
	Bijdragen van JIT-landen	-23.044.162,00
	Kosten Nederland strafvervolging en berechting	34.100.237,03 + pm

Bijdragen JIT-landen

Een Joint Investigation Team of JIT is in internationale politiezaken doorgaans vooral bedoeld voor het opsporingsonderzoek. Dat gold ook voor het MH17-JIT. Nadat de JIT-landen (Nederland, Australië, België, Maleisië en Oekraïne) er samen voor gekozen hadden dat de vervolging en berechting in Nederland zou plaatsvinden, hebben zij afspraken gemaakt over voortzetting van de samenwerking en over de financiering van de rechtsgang. De JIT-landen tekenden daarvoor op 22 januari 2019 een financieel Memorandum of Understanding (MoU) waarin de financiële uitgangspunten voor de samenwerking zijn vastgelegd.

Nederland stelde als voorwaarde voor een berechting in Nederland dat de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechtsgang niet in het gedrang zou komen. Om die reden heeft Nederland zelf alle kosten op zich genomen die inherent zijn aan een strafrechtelijke procedure in Nederland. Dat is ook zo vastgelegd in het financieel MoU tussen de JIT-landen. Paragraaf 3 van dit MoU stelt:

“The expenditures for the public prosecutors, the judiciary and witness protection will be solely borne by the Netherlands and will not be subject to any oversight by the Financial Oversight Committee.”³⁰

De andere JIT-landen hebben wel financiële bijdragen geleverd voor zaken die niet met de rechtsgang zelf te maken hadden, met name voor het kunnen bijwonen van hun burgers en media van het proces in Nederland.

Het totale geldbedrag dat door de andere JIT-landen is bijgedragen aan de strafvervolging en berechting bedraagt € 23.044.162,00.

De door Nederland gedragen kosten voor strafvervolging en berechting bedragen dus **€ 34.100.237,03**.

3.3.6 Zorg voor de nabestaanden

Bij een ramp als MH17 beschouwt de overheid het als haar verantwoordelijkheid dat er voldoende zorg verleend wordt aan de nabestaanden.

Crisisbeheersing ontwikkeld op basis van geschiedenis van rampen

Nederland is in de afgelopen decennia verschillende malen geconfronteerd met vliegcrampen. Voorbeelden zijn de vliegcramp van 27 maart 1977 op het vliegveld van Tenerife, het neergestorte El Al-toestel in de Amsterdamse woonwijk Bijlmermeer op 4 oktober 1992, de tijdens de landing gecrashte passagiersvliegtuigen van Turkish Airlines op Schiphol in 2009 en van Afriqiyah Airways op de luchthaven van Tripoli, Libië in 2010. Er waren daarnaast ook andere rampen in Nederland, zoals de vuurwerkramp van 13 mei 2000 in Enschede en de cafébrand in Volendam tijdens de nieuwjaarsnacht van 2000 naar 2001. In antwoord op deze ingrijpende gebeurtenissen heeft de Nederlandse overheid in de loop der jaren een structuur voor rampen- en crisisbeheersing ontwikkeld. De zorg voor slachtoffers en/of nabestaanden neemt in die structuur een belangrijke plaats in.

Bij de ramp met vlucht MH17 was de zorg voor de nabestaanden al vanaf de start een onderdeel van de crisisbeheersing. De zorg voor de nabestaanden omvatte 4 elementen:

- eerste opvang van nabestaanden;
- informatievoorziening;
- psychosociale hulp;
- financiële en andere praktische hulp.

Eerste opvang van nabestaanden

De zorg voor de nabestaanden begon onmiddellijk na de ramp op 17 juli 2014, na de eerste berichten dat vlucht MH17 was neergestort. De eerste activiteiten waren het opvangen van familie en andere betrokkenen op Schiphol, het beschikbaar stellen van noodnummers en het informeren van nabestaanden over de passagierslijst.

Belangrijk in de eerste respons op een vliegcramp is het beschikbaar stellen van een *verwantennummer*. Op dit telefoonnummer kunnen verwanten van passagiers zich melden met vragen en zich laten registreren als contactpersoon namens de familie van het slachtoffer. Bij een ramp in het buitenland wordt het wantennummer verzorgd door het Departementale Coördinatiecentrum (DCC) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Dit ministerie stelde in de avond van 17 juli 2014 een noodnummer hiervoor beschikbaar.³¹

Informatievoorziening aan nabestaanden

De informatievoorziening aan de nabestaanden kwam op gang vanaf 19 juli 2014. Op die datum kwam een gedeeltelijke nabestaandenlijst beschikbaar voor het landelijk team van familierechercheurs van de Nationale Politie. Vanaf die datum namen de familierechercheurs mondeling of telefonisch contact op met de nabestaanden.

Behalve de familierechercheurs speelden ook gemeenten een belangrijke rol in de informatievoorziening aan de nabestaanden. Uit de evaluatie door de Universiteit Twente blijkt dat in de eerste fase van de crisis de betrokken gemeenten vooral op zoek zijn naar de precieze gegevens van de slachtoffers. Doordat de benodigde informatie in de eerste periode vanuit de rijksoverheid niet beschikbaar kwam, gebruikten zij mogelijkheden die voorhanden waren: de niet-geverifieerde passagierslijst van Malaysia Airlines en de Basisadministratie Personen. Veelal waren de gemeenten in korte tijd op de hoogte om welke slachtoffers het binnen hun gemeenten ging.

In deze eerste periode van de crisis ontplooiden de gemeenten waar de slachtoffers hadden gewoond veel activiteiten op eigen initiatief. Sommige gemeenten riepen een speciaal projectteam in het leven als contactpunt met nabestaanden.³² Vaak ging de burgemeester van de betreffende gemeente naar de directe nabestaanden om deze te condoleren. In 22 van de 59 gemeenten waar slachtoffers onder de inwoners waren, is dit gedaan. Slechts een enkele gemeente heeft de kosten opgevoerd die met deze activiteiten gepaard gingen.

Psychosociale hulp

Op 30 januari 2014, dus een halfjaar vóór de ramp, was door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) de nieuwe *Multidisciplinaire Richtlijn psychosociale hulp bij rampen en crises* gepresenteerd. Deze richtlijn was in opdracht van het RIVM ontwikkeld door de Stichting ARQ Nationaal Psychotrauma Centrum. ARQ is een koepelorganisatie voor traumazorg in Nederland, gespecialiseerd in zorg op het gebied van psychotrauma. Onder ARQ ressorteren onder meer de instellingen Stichting Impact Landelijk Kennis- en Adviescentrum Psychosociale Zorg na Rampen (hierna: Impact) en het Instituut voor Psychotrauma (IVP). Volgens de richtlijn heeft de overheid een belangrijke rol in de psychosociale hulp na een ramp of crisis.³³ Bij de ramp met vlucht MH17 was dus een actuele richtlijn voorhanden.

Een onderdeel van psychosociale hulp is psychotraumatische zorg. De ministeries van JenV en VWS schakelden beiden Stichting ARQ in voor de psychotraumatische zorg aan de nabestaanden. Het Ministerie van JenV sloot op 4 december 2014 met

ARQ een dienstverleningsovereenkomst. ARQ kreeg hierin de opdracht om op kosten van het ministerie een digitaal loket in te richten waar nabestaanden terechtkonden met psychosociale problemen.

IVP en Impact zorgden ook voor de bereikbaarheidsdiensten en hielpen bij het schrijven van een scholenpakket. Verder verzorgde ARQ crisisinzet voor nabestaanden en nazorg in de vorm van psychotraumatische zorg, inclusief afstemming met en ondersteuning van Slachtofferhulp Nederland.

Stichting ARQ wordt met een instellingssubsidie gefinancierd door het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Kort na de ramp met vlucht MH17 heeft het Ministerie van VWS een aparte projectcode 'MH17' binnen de instellingssubsidie toegekend, waaruit ARQ de meeste van haar activiteiten rond vlucht MH17 kon betalen.

Naast ARQ heeft ook Slachtofferhulp Nederland persoonlijke en emotionele bijstand en psychosociale hulp verleend aan de nabestaanden van de slachtoffers. Zo heeft Slachtofferhulp op de dag na de ramp een online Informatie- en Verwijscentrum (IVC) opgezet. Op dit IVC heeft Slachtofferhulp relevante informatie voor bijvoorbeeld nabestaanden bijeengebracht. Het IVC is een samenwerkingsverband tussen Slachtofferhulp Nederland, de rijksoverheid, de Nationale Politie, Impact/ARQ en het Openbaar Ministerie.

De GGD/GHOR Amsterdam-Amstelland (GGD Amsterdam) is op een aantal momenten betrokken geweest bij de psychosociale hulp aan nabestaanden. Dat was allereerst op de dag van de ramp, maar ook in de maanden erna. Zo hielp de GGD Amsterdam bij de operationele voorbereiding en uitvoering van de herdenkingsbijeenkomst in de RAI en voor psychosociale nazorg voor nabestaanden (door de afdeling Vangnet).

Volgens de Stichting ARQ en de GGD Amsterdam zal psychotraumatische zorg voor de nabestaanden ook in de komende jaren nog nodig zijn.

Financiële en andere praktische hulp

De overheid heeft nabestaanden ook financiële en praktische hulp gegeven. Zo heeft het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) diverse kwesties behandeld, zoals problemen van nabestaanden met uitkeringen. Enkele gemeenten hebben nabestaanden van tijdelijke financiële steun voorzien.

Ook Slachtofferhulp Nederland heeft de nabestaanden bijgestaan met praktische ondersteuning, bijvoorbeeld bij het verkrijgen van benodigde documenten zoals een verklaring van erfrecht. Er waren ook medewerkers van Slachtofferhulp aanwezig voor opvang bij informatiebijeenkomsten en bij de aankomst van de stoffelijke resten in Eindhoven. Ook tijdens het strafproces heeft Slachtofferhulp emotionele en praktische ondersteuning geboden aan de nabestaanden, zoals bij het opstellen van de schriftelijke slachtofferverklaringen en bij de uitoefening van het spreekrecht tijdens het strafproces.

Tabel 8 *Kosten van zorg voor nabestaanden*

Organisatie	Activiteit	Bedrag in €
Ministerie van BZ	Inrichting verwantenummer MH17	pm
Ministerie van JenV	Bekostiging digitaal loket ARQ	299.293,50
Ministerie van JenV	Psychotraumatische zorg door ARQ/IVP	35.000,00
Ministerie van VWS	Bekostiging psychotraumatische zorg ARQ/IVP	117.638,00
Slachtofferhulp Ned.	Psychotraumatische zorg en andere hulp	296.279,03 + pm
GGD Amsterdam	Psychotraumatische zorg en andere hulp	13.013,00 + pm
Ministerie van SZW	Hulp nabestaanden inzake uitkeringen e.d.	1.092,00
Gemeenten	Zorg voor nabestaanden	26.550,00 + pm
Totaal	Zorg voor nabestaanden	788.865,53 + pm

3.3.7 Herdenken

De Nederlandse overheid heeft een aantal activiteiten ontplooid om het herdenken van de slachtoffers te organiseren of faciliteren.

Meer dan de helft van de gemeenten waar slachtoffers waren gevallen, gaf aan dat men op een centrale plaats in het gemeentehuis een condoleanceregister, soms met bloemen of kaarsen erbij, had neergelegd en beheerd, zodat burgers hun medeleven konden betuigen. Gemeenten publiceerden ook rouwadvertenties en het Ministerie van Algemene Zaken publiceerde namens de Rijksministerraad in 14 landelijke en regionale dagbladen een paginagrote dagbladadvertentie met daarin de namen van alle 298 slachtoffers. Gemeenten organiseerden of faciliteerden daarnaast stille tochten die in hun gemeenten werden gehouden. Hierbij was vaak verkeersregeling nodig.

Op 21 juli 2014 organiseerde het Ministerie van JenV de eerste landelijke nabestaandenbijeenkomst in een congrescentrum in Nieuwegein. Daarbij aanwezig waren de koning en de koningin, vertegenwoordigers van de regering en medewerkers van Slachtofferhulp Nederland.³⁴ Op 30 januari 2015 was er een vervolgbijeenkomst, waarbij door JenV ook een herinneringspenning en ander herinneringsmateriaal is uitgegeven. Het Ministerie van VWS organiseerde op 10 november 2014 een Nationale Herdenking in de RAI in Amsterdam. Op 17 juli 2015, precies een jaar na de ramp vond voor de nabestaanden een derde herdenkingsbijeenkomst in Nieuwegein plaats. Hoewel de bijeenkomst was georganiseerd door de Stichting Vliegcramp, opgericht door de nabestaanden, nam het Rijk de kosten van deze bijeenkomst voor zijn rekening.³⁵ Ook hierbij waren vertegenwoordigers van de regering aanwezig.

Uit de kostenopgave blijkt dat elk van deze bijeenkomsten veel overheidsinzet vergde, zowel voor de organisatie als de uitvoering. De ruimten voor de bijeenkomsten moesten worden afgehuurd, sprekers werden aangetrokken, de mediadiensten moesten worden gefaciliteerd, de beveiliging verzorgd en het verkeer geregeld. Omdat er ook veel buitenlandse nabestaanden waren gekomen, waren bovendien tolken en vertalingen nodig.

Bijzondere kosten nabestaandenbijeenkomst

Een bijzondere vorm van kosten werd veroorzaakt door de verkeersmaatregelen voor de nabestaandenbijeenkomst in Nieuwegein. De gemeente had hiervoor een aantal wegen afgesloten. Sommige bedrijven in de omgeving waren hierdoor niet bereikbaar en moesten voor hun omzetverlies schadeloos worden gesteld. De kosten die het Ministerie van JenV hiervoor heeft gemaakt, zijn in de kosteninventarisatie opgenomen.

Ook andere overheidsorganisaties waren nauw betrokken bij de herdenkingsbijeenkomsten in Nieuwegein en de RAI in Amsterdam. Zo was de Nationale Politie zowel bij de voorbereiding als bij de uitvoering betrokken. Niet alleen betoonde de politie haar medeleven, ze zorgde ook voor presentaties over onder andere het identificatie- en het opsporingsonderzoek.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft ook op verschillende manieren bijgedragen aan de herdenking van de slachtoffers. Dit gebeurde onder meer door aanwezig te zijn bij herdenkingsbijeenkomsten in Nederland en andere betrokken landen, en door in 2019 een symposium te subsidiëren, georganiseerd door Stichting Vliegcramp MH17. Ook zorgde het ministerie voor een grafisch weergegeven tijdlijn met de acties die de overheid naar aanleiding van de ramp heeft ondernomen.

Ook gemeenten organiseerden herdenkingsbijeenkomsten. Uit de kostenopgaven blijkt dat dit in ten minste 20 gemeenten het geval was. Veel gemeenten hebben verder nog activiteiten verricht om de uitvaart van de slachtoffers te faciliteren.

De overheid faciliteerde de herdenking van de slachtoffers en andere activiteiten ook met subsidies en donaties. Zo steunde het Ministerie van JenV de Stichting Vliegcramp MH17. Deze stichting is in november 2014 door de nabestaanden opgericht en vertegenwoordigt de nabestaanden naar de overheid. De stichting heeft als doel de nabestaanden van de slachtoffers van de vliegcramp te helpen bij het verwerken en herdenken van de traumatische ervaringen en het behartigen van hun belangen. De stichting is afhankelijk van donaties. Vanwege het belang van het werk van de stichting voor de nabestaanden ontving ze in 2018, 2019 en 2020 een subsidie van het Ministerie van JenV.

De overheid subsidieerde ook het Nationaal Monument MH17, dat op initiatief van de Stichting Vliegcramp MH17 in 2017 in Vijfhuizen, in de gemeente Haarlemmermeer, is opgericht.

Nationaal Monument MH17

Het ontwerp van het Nationaal Monument MH17 door Ronald Westerhuis is gebaseerd op het zwarte herdenkingslint dat na de ramp veelvuldig werd gedragen. Dit lint is ook door de nabestaanden, verenigd in Stichting Vliegcramp MH17, tot symbool gekozen. In de vorm van dit lint zijn 298 bomen geplant, waarbij elke boom staat voor een van de slachtoffers. De boomsoorten zijn gekozen in overleg met de landschapsarchitect, de boomkweker die de bomen heeft geschonken en Stichting Vliegcramp MH17. Er zijn tien verschillende boomsoorten geplant voor de passagiers. Elk reisgezelschap heeft eenzelfde boomsoort. Deze bomen zijn naast elkaar geplant, zodat ze ook als groep herkenbaar blijven. Eén extra soort, de linde, is voor de 15 bemanningsleden. Het lint van bomen ligt verhoogd in het landschap en is ook goed zichtbaar vanuit de lucht.³⁶

Verschillende overheden hebben bijgedragen aan de realisatie van het Nationaal Monument MH17. Het Ministerie van JenV, de provincie Noord-Holland en 58 gemeenten in Nederland hebben subsidies gegeven om het monument aan te leggen en de gemeente Amsterdam schonk kosteloos de tuinaarde om het terrein hiervoor op te hogen. Ook het onderhoud van het monument, dat behalve door vrijwilligers voor een belangrijk deel door het Recreatieschap Spaarnwoude wordt uitgevoerd,

is gedeeltelijk betaald door het Ministerie van JenV (via de gemeente Haarlemmermeer) en de provincie Noord-Holland.



Onthulling Nationaal Monument MH17 op 17 juli 2017

Behalve het Nationaal Monument hebben sommige gemeenten ook lokale monumenten ingericht. Zo is er een monument geplaatst in het Herdenkingspark bij Eindhoven Airport, waar repatriëringsvluchten met de slachtoffers arriveerden. Ook andere gemeenten hebben op verschillende manieren een plek gemaakt waar nabestaanden of andere betrokkenen de slachtoffers kunnen herdenken. Enkele gemeenten verzorgen ook jaarlijkse herdenkingen voor dit doel.

Herdenkingsplek voor omgekomen werknemer

Rijkswaterstaat had een bijzondere reden om een dergelijke plek in te richten: een van de slachtoffers van vlucht MH17 was medewerker van Rijkswaterstaat Zee en Delta. Rijkswaterstaat heeft voor deze omgekomen collega een herdenkingsplek ingericht: een zwarte populier en een zwerfkei aan de oever van de Maas.

Herdenkingen en het onderhoud van monumenten en gedenkplekken zullen ook in de komende jaren nog kosten met zich meebrengen.

Tabel 9 *Kosten van herdenken*

Organisatie	Activiteit	Bedrag in €
Ministerie van AZ	Rouwadvertentie in 14 dagbladen	188.352,43
Gemeenten	Rouwadvertenties	7.485,88 + pm
Gemeenten	Openstelling en beheer condoleanceregisters	1.462,42 + pm
Nationaal Archief	Vragen gemeenten over condoleanceregisters	616,00
Gemeenten	Organisatie/begeleiding stille tochten	5.267,32 + pm
Ministerie van JenV	Organisatie nabestaandenbijeenkomsten	1.234.528,46 + pm
Nationale Politie	Betrokkenheid bij nabestaandenbijeenkomsten	245.919,74 + pm
Ministerie van VWS	Organisatie nationale herdenkingsbijeenkomst	3.531.555,36
Ministerie van SZW	Berichtgeving nationale herdenkingsbijeenkomst	139,50
Ministerie van BZ	Symposium MH17 en tijdlijn website	87.509,16
Gemeenten	Lokale herdenkingsbijeenkomsten	244.326,43
Gemeenten	Begeleiding uitvaart	5.807,72
Ministerie van JenV	Subsidie aan Stichting Vliegcramp MH17	177.919,37
Ministerie van JenV	Subsidie aan Stichting Nationaal Monument MH17	940.000,00
Prov. Noord-Holland	Subsidie aan Stichting Nationaal Monument MH17	25.000,00
Gemeenten	Subsidie aan Stichting Nationaal Monument MH17	222.825,88
Prov. Noord-Holland	Onderhoud Nationaal Monument MH17	pm
Recr. Spaarnwoude	Onderhoud Nationaal Monument MH17	900.000,00
Prov. Noord-Brabant	Subsidie monument MH17 LMB Eindhoven	50.000,00
Gemeenten	Bijdragen aan plaatselijke herdenkingsplekken	110.902,82
Gemeenten	Jaarlijkse herdenking	154.030,18
Ministerie van IenW	Inrichting herdenkingsplek omgekomen werknemer	12.028,55
Totaal	Herdenken	8.145.677,22 + pm

3.3.8 Archivering MH17-informatie

In maart 2016 nam de Tweede Kamer een motie aan om alle bescheiden die bij de rijksoverheid met betrekking tot vlucht MH17 aanwezig waren, niet na verloop van tijd te vernietigen, maar blijvend te archiveren en toegankelijk te maken.³⁷ Het kabinet heeft deze motie overgenomen en geïmplementeerd in het project *Blijvend in ons geheugen: nationale crisis MH17*.³⁸

Motie tot blijvende archivering MH17-informatie

Op 1 maart 2016 debatteerde de Tweede Kamer over het rapport van de OvV over het neerstorten van vlucht MH17. Een van de Kamerleden vroeg: *“Voor later is het belangrijk dat zaken rond de MH17 beschikbaar zijn, bijvoorbeeld als de regering zelf het onderzoek wil heropenen (...). Is de regering bereid om de rijksarchivaris om een inventarisatie te vragen en die goed te bewaren, inclusief interviewverslagen, alle logboeken van de ministeries, de mails van de ministeriële en de ambtelijke commissie, diplomatieke mails, stukken van de OvV en het WODC en al het andere dat de rijksarchivaris van belang acht? Veel zaken kunnen pas openbaar worden na het strafrechtelijk onderzoek, maar moeten dan wel beschikbaar zijn. Dan kan ook pas het handelen van de Nederlandse regering goed in zijn geheel beoordeeld worden.”* Diezelfde dag diende het Kamerlid een motie in waarin de regering werd opgeroepen om *“de rijksarchivaris opdracht te geven een apart archief op te zetten, alsmede een index van MH17-materiaal; verzoekt de regering voorts, al het MH17-materiaal dat beschikbaar is, inclusief e-mails, aanwezigheidsregistraties en logboeken van beide commissies, alsmede diplomatieke memo’s, beschikbaar te stellen aan de rijksarchivaris; verzoekt de regering tevens, te bewerkstelligen dat OvV en WODC hetzelfde doen”*. De motie is unaniem door de Tweede Kamer aangenomen.

De Archiefwet 1995 stelt regels voor het bewaren of vernietigen van overheidsbescheiden. Deze regels zijn opgesteld vanuit het belang van de informatie, de doelmatigheid van het beheer ervan en de privacybelangen van bijvoorbeeld burgers. Kritieke processen, aan de hand waarvan het overheidshandelen gereconstrueerd moet kunnen worden, worden in principe aangemerkt als te bewaren informatie. Voor andere informatie moeten overheidsdiensten zogenoemde selectielijsten opstellen aan de hand waarvan bepaald kan worden welke informatie bewaard moet worden en welke in aanmerking komt voor vernietiging, en op welke termijn. Voor administratieve documentatie is de bewaartermijn meestal 7 jaar.³⁹

Op grond van artikel 5, lid 1 sub e van het op de Archiefwet gebaseerde Archiefbesluit kan besloten worden om bepaalde informatie die volgens de selectielijst in aanmerking zou komen voor vernietiging, daarvan uit te zonderen. Dat wordt dan aangeduid als ‘hotspot’. Naar aanleiding van de eerdergenoemde Kamermotie wees het kabinet vlucht MH17 aan als hotspot. Dit impliceert dat de rijksoverheid elke beschikbare informatie met betrekking tot het dossier MH17 blijvend bewaart en de informatie in principe uiterlijk na 20 jaar overbrengt naar het Nationaal Archief.

Het Ministerie van JenV zorgde voor de implementatie hiervan. Een projectgroep van de Nationale Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) en het Nationaal Archief startte in september 2016 met het project *Blijvend in ons geheugen: nationale crisis MH17* om alle bescheiden in kaart te brengen en te indexeren. Het project, ook wel aangeduid als *Hotspot MH17*, is uitgevoerd bij alle betrokken ministeries en overheidsorganisaties, zoals de OvV, het OM, de Rechtbank Den Haag, de Raad voor Rechtsbijstand, Slachtofferhulp Nederland en anderen, in totaal 35 organisaties.

De term 'hotspot'

De term 'hotspot' komt uit de Handreiking Periodieke hotspot-monitor decentrale overheden. Deze is gepubliceerd in samenwerking met de Vereniging Nederlandse gemeenten, het Interprovinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen en het Nationaal Archief. Het idee is dat 'hotspots' gebeurtenissen omvatten waar het handelen van de overheid en de samenleving elkaar intens raken.

Deze gebeurtenissen veroorzaken maatschappelijke beroering, hebben bijzondere betekenis voor de inwoners en verkrijgen veel aandacht in de media. Vanuit cultuurhistorisch perspectief is het vervolgens van belang om de archieven over hotspots veilig te stellen en te bewaren.⁴⁰

In het kader van het project heeft elk van de organisaties de bij haar aanwezige bescheiden over vlucht MH17 geïdentificeerd en geïndexeerd. De archief-indexen zijn gepubliceerd op de website van het Nationaal Archief. Omdat veel kwesties rond vlucht MH17 nog spelen, zijn de stukken nog niet overgebracht naar het Nationaal Archief maar blijven bij de afzonderlijke organisaties. De indexen geven weer wat de relevante informatie is die bij elke organisatie aanwezig is, op dossier- of deelcollectieniveau, inclusief contextinformatie.

Hoewel 35 organisaties betrokken zijn geweest bij de archivering van de MH17-informatie, hebben slechts 2 ministeries en 3 publieke instellingen kosten hiervoor aan ons opgegeven. Uit de website van het Nationaal Archief blijkt dat 30 ministeries en publieke organisaties aan de archivering van de MH17-informatie hebben meegewerkt. Nu vaststaat dat deze organisaties personeel hebben ingezet voor de archivering, maar we de kosten ervan niet kunnen verifiëren, hebben we deze als 'pm' (zonder bedrag) opgenomen.

Doc-Direkt assisteert andere ministeries en instellingen bij archivering MH17-informatie

Doc-Direkt is een sharedserviceorganisatie van het Rijk, ondergebracht bij het Ministerie van BZK. Doc-Direkt faciliteert ministeries en rijkdiensten bij het organiseren en uitvoeren van hun informatiebeheer. Vanuit die rol heeft Doc-Direkt departementen en rijkdiensten geassisteerd bij de uitvoering van het project Hotspot MH17. Zo hebben medewerkers van Doc-Direkt de ministeries van JenV en BZK geholpen bij het toegankelijk maken van de MH17-documentatie in het departementaal archief. Ook de Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL), de Erfgoedinspectie⁴¹ en het NFI zijn door Doc-Direkt geholpen bij de uitvoering van de archivering van de MH17-informatie.

De archivering van de MH17-informatie zal ook in de komende jaren nog kosten met zich mee blijven brengen.

Tabel 10 Kosten van archivering MH17-informatie

Organisatie	Activiteit	Bedrag in €
Ministerie van BZK	Inzet Doc-Direkt voor Hotspot MH17	422.552,10
Ministerie van IenW	Uitvoering Hotspot MH17	2.928,00
Overige ministeries	Uitvoering Hotspot MH17	pm
LVNL	Uitvoering Hotspot MH17	18.711,44
UWV	Uitvoering Hotspot MH17	4.500,00
NFI	Uitvoering Hotspot MH17	110.357,00
Nationaal Archief	Implementatie project Hotspot MH17	106.168,00
Overige instellingen	Uitvoering Hotspot MH17	pm
Totaal	Archivering MH17-informatie	665.216,54 + pm

3.3.9 Formele taken overheid wegens omkomen burgers

Als burgers zijn omgekomen moet de overheid een aantal formele zaken regelen. Dat omvat ten minste het opstellen van een overlijdensakte en het aanbrengen van mutaties in het bevolkingsregister en andere registraties.

Oplossing voor overlijdensakten slachtoffers

Een lastig probleem vormden de overlijdensakten voor de omgekomen inzittenden van het toestel. Deze akten zijn van belang voor de nabestaanden, bijvoorbeeld om allerlei financiële zaken van de slachtoffers te regelen zoals verzekeringen, abonnementen en hypotheeken. Ook is een akte van overlijden belangrijk voor de huur van de woning of voor het vrijkomen van de nalatenschap. In principe wordt de overlijdensakte opgesteld door de gemeente waar het overlijden plaatsvond. Hiervoor is een verklaring van overlijden van een arts of een gemeentelijk lijkschouwer nodig.

Bij de slachtoffers van vlucht MH17 was het probleem tweezijdig. Allereerst lag de gemeente waar vlucht MH17 was neergestort in Oekraïne in een gebied waar een gewapend conflict gaande was. En in de tweede plaats was er, zolang de identificatie nog niet was afgerond, geen overlijdensverklaring op basis waarvan de akte van overlijden kon worden opgesteld.

Op 8 augustus 2014 besloot het kabinet dat het Openbaar Ministerie (OM) de overlijdensakten zou regelen voor alle slachtoffers met de Nederlandse nationaliteit of een Nederlandse woonplaats. Een met instemming van de nabestaanden door het OM ingediende collectieve aanvraag hiervoor is door de Rechtbank Den Haag toegewezen. Het was de eerste keer in Nederland dat zo'n collectieve aanvraag was ingediend. Aan de hand hiervan heeft een speciaal ingestelde taskforce van de gemeente Den Haag voor al deze slachtoffers een verklaring opgesteld en gestuurd naar de gemeente waar de overledene woonde. De gemeente Den Haag heeft de nabestaanden afschriften van de overlijdensakten verstrekt, zonder de normale leges in rekening te brengen.

Voor buitenlandse slachtoffers heeft de gemeente Haarlemmermeer, als gemeente waarbinnen de luchthaven Schiphol ligt, nadat de identificatie van de betreffende persoon was afgerond een laissez passer opgesteld. Dat is een document waarmee het stoffelijk overschot naar het buitenland kan worden vervoerd. De overlijdensakten van de buitenlandse slachtoffers zijn door Oekraïne opgesteld. Het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft voor vertaling van die akten gezorgd en deze van een apostille of legalisatie voorzien.

Wanneer, zoals bij vlucht MH17, een groot aantal burgers plotseling omkomt bij een ramp, heeft de overheid meer formele taken. Zo moest de overheid bereikbaar zijn voor het beantwoorden van vragen van burgers over het lot van familieleden of andere naasten, en moesten verschillende instanties worden geïnformeerd. Verdere

kosten zijn gemaakt voor het vervoer van hoge delegaties naar het rampgebied en voor de evaluatie van de nazorg aan de burgers.

Tabel 11 *Kosten van formele taken overheid wegens omkomen burgers*

Organisatie	Activiteit	Bedrag in €
Gemeenten	Opstellen overlijdensakten en kosteloze afschriften	129.095,00
Gemeenten	Mutaties in bevolkingsregister en andere registraties	pm
Gemeenten	Evaluatie nazorg vliegkamp	65.993,69
Gemeenten	Overige formele taken overheid	3.310,00
Ministerie van BZ	Vertalen overlijdensakten	4.113,00
Nationale Politie	Representatiekosten buitenlandse bezoekers	117.555,62
Ministerie van JenV	Vlucht Gulfstream naar Kharkiv, Oekraïne	14.679,20
Totaal	Formele taken overheid wegens omkomen burgers	334.746,51 + pm

3.3.10 Internationale procedures en diplomatie

De ramp met vlucht MH17 vergde veel internationaal diplomatiek overleg. Het vliegtuig was neergestort in Oekraïne in een gebied waar een gewapend conflict gaande was, waarbij naast het Oekraïense leger en Oekraïense separatisten ook Rusland betrokken was. Daarbij kwam dat de luchtvaartmaatschappij geregistreerd was in Maleisië en de omgekomen passagiers afkomstig waren uit 14 verschillende landen. Dat maakte diplomatiek overleg met veel landen nodig. De repatriëring van slachtoffers maakte het noodzakelijk dat overlegd, gepolst en afgestemd moest worden met veel partijen. Daaronder bevonden zich de Oekraïense regering en de plaatselijke machthebbers, de regeringen van de overige landen die burgers waren verloren, de in het gebied aanwezige Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) en landen die anderszins konden helpen. Datzelfde gold bij het onderzoek naar de toedracht van de ramp.

Er was ook veel internationaal diplomatiek overleg nodig over de vraag hoe de berechting van de verantwoordelijken voor het neerhalen van vlucht MH17 zou moeten plaatsvinden. Zo hebben Nederland en een aantal andere landen bij de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties voorgesteld om hiervoor een internationaal tribunaal op te richten. Dit voorstel werd geblokkeerd door een veto van de Russische Federatie.

Aansprakelijkstelling Russische Federatie

Toen uit het onderzoek van het JIT duidelijk werd dat vlucht MH17 was neergehaald met een Buk-raket van het Russische Leger heeft Nederland samen met Australië op 25 mei 2018 de Russische Federatie aansprakelijk gesteld (staatsaansprakelijkheid). Het neerschieten van een civiel vliegtuig tijdens de vlucht is volgens Nederland en Australië een inbreuk op artikel 3 bis van het Verdrag van Chicago. Dit artikel luidt:

Na deze aansprakelijkstelling hebben de beide landen geprobeerd om met de Russische regering in onderhandeling tot een minnelijke oplossing te komen. Dit overleg wordt door het Verdrag van Chicago ook verlangd voordat een geschil in een procedure aanhangig kan worden gemaakt.⁴² Op 27 maart 2019 vond het eerste overleg plaats tussen deze 3 partijen.⁴³ Nadat de Russische Federatie zich op 15 oktober 2020 eenzijdig terugtrok uit deze gesprekken, hebben Nederland en Australië volgens de minister van Buitenlandse Zaken nog lang en intensief geprobeerd om de Russische federatie terug te krijgen aan de onderhandelingstafel. Nederland trok hierbij nauw samen op met de 27 lidstaten van de Europese Unie en met de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Canada.⁴⁴

Procedure voor de Raad van de ICAO

Toen duidelijk werd dat de Russische Federatie niet bereid was tot overleg, hebben Nederland en Australië op 14 maart 2021 op grond van de staatsaansprakelijkheid een zaak aanhangig gemaakt voor de Raad van de *International Civil Aviation Organization* van de Verenigde Naties (ICAO) in Montreal, Canada. Het neerschieten van een civiel vliegtuig tijdens de vlucht is een inbreuk op artikel 3 bis van het Verdrag van Chicago, het verdrag dat ten grondslag ligt aan de ICAO. Dit artikel luidt:

“The contracting States recognize that every State must refrain from resorting to the use of weapons against civil aircraft in flight and that, in case of interception, the lives of persons on board and the safety of aircraft must not be endangered.”

Op grond van schending door de Russische Federatie van dit verdragsartikel claimen Nederland en Australië schadevergoeding.

ICAO beslist over inbreuk op Verdrag van Chicago en schadevergoeding aan overheid

Neerland en Australië hebben de Raad van de ICAO gevraagd vast te stellen dat Rusland inderdaad het verdrag heeft geschonden en om daaraan rechtsgevolgen te verbinden. Een van de gevraagde rechtsgevolgen is vergoeding van de geleden schade.

Als reactie op de aanklacht van Nederland en Australië vocht Rusland de bevoegdheid aan van de ICAO-Raad om over deze zaak te oordelen. Nederland en Australië hebben op 11 november 2022 een reactie ingediend op dit bevoegdheidsverweer van Rusland. Op 17 maart 2023 verwierp de ICAO-Raad de Russische bezwaren. Rusland had daartegen in beroep kunnen gaan bij het Internationaal Gerechtshof in Den Haag, maar heeft dat niet gedaan. De voorzitter van de ICAO-Raad moet vervolgens beslissen hoe de procedure verder gaat.⁴⁵

De procedure voor de ICAO is vertrouwelijk en zal volgens het Ministerie van Buitenlandse Zaken vermoedelijk enige jaren duren. Pas nadat de Raad van de ICAO de onrechtmatigheid van het Russische handelen vast heeft gesteld, zal gekeken worden naar de schadeclaim. Tegen een beslissing van de Raad van de ICAO kunnen partijen in hoger beroep gaan bij het Internationaal Gerechtshof in Den Haag. De Assemblee van de ICAO schorst het stemrecht in de Assemblee en in de Raad van de ICAO van een staat waarvan is vastgesteld dat deze het verdrag heeft geschonden.⁴⁶

Procedures voor het EHRM

Sinds mei 2016 lopen er verschillende procedures bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) tegen de Russische Federatie. Het EHRM oordeelt over schendingen van mensenrechten.

In mei 2016 werd de eerste individuele klacht door een groep nabestaanden aangebracht bij het EHRM tegen de Russische Federatie inzake het neerhalen van vlucht MH17. Hier kwam in november 2018 een individuele klacht van een tweede groep nabestaanden bij.

Op het voorjaar van 2019 nodigde het EHRM Nederland uit om in de door de nabestaanden ahangig gemaakte procedure te interveniëren, waartoe Nederland op 10 mei 2019 besloot.⁴⁷ Concreet houdt de interventie in dat Nederland zijn visie op de individuele klachten kenbaar heeft gemaakt en zo de individuele klachten van de nabestaanden ondersteunt.

Op 10 juli 2021 diende Nederland ook zelf een statenklacht in tegen de Russische Federatie bij het EHRM. Met het indienen van de statenklacht kon Nederland alle bij de Staat, de OvV en het JIT aanwezige informatie over het neerhalen van vlucht MH17 bij het EHRM aanbrengen in de zaak. In de statenklacht komt Nederland op voor alle 298 MH17-slachtoffers en hun nabestaanden, ongeacht hun nationaliteit. Nederland heeft in de statenklacht zelf geen schadevergoeding geëist.⁴⁸

Statenklacht Nederland tegen Russische Federatie: schending mensenrechten

Inhoudelijk gaat de statenklacht van Nederland over de rol van de Russische Federatie bij het neerhalen van vlucht MH17 en de daaruit volgende schendingen van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). De belangrijkste schending betreft het recht op leven van de inzittenden van het toestel. Ook verwijt Nederland dat de Russische Federatie zelf geen effectief onderzoek heeft gedaan naar het neerhalen van vlucht MH17 en dat zij ook niet effectief heeft meegewerkt aan het strafrechtelijke onderzoek van het Openbaar Ministerie. Verder stelt Nederland dat het gebrek aan daadkracht en medewerking van Rusland onnodig extra leed voor de nabestaanden heeft veroorzaakt, wat een schending is van het verbod op onmenselijke behandeling. Tot slot is Nederland van mening dat er geen sprake was van een effectief rechtsmiddel in Rusland om het land aansprakelijk te stellen voor het neerhalen van vlucht MH17. Het EHRM kan de Russische Federatie verplichten om een schadevergoeding te betalen aan de nabestaanden.

Het EHRM heeft op 1 december 2020 besloten om in het belang van een efficiënte rechtsgang de statenklacht van Nederland tegen de Russische Federatie te voegen met twee statenklachten van Oekraïne tegen de Russische Federatie over gebeurtenissen in het oosten van Oekraïne. Het is voor het eerst dat het EHRM besluit statenklachten van verschillende staten te voegen.

Rusland heeft eerst de ontvankelijkheid van de klacht bij het EHRM aangevochten. Het EHRM is echter hierin niet meegegaan en heeft in januari 2023 de Nederlandse statenklacht ontvankelijk verklaard. Een belangrijk punt in de ontvankelijkheidsbeslissing is dat het EHRM vaststelt dat de Russische Federatie sinds 11 mei 2014 effectieve controle heeft over het oosten van Oekraïne en dat daarmee de omstandigheden die geleid hebben tot het neerhalen van vlucht MH17 binnen de rechtsmacht van Rusland vallen.

Na de ontvankelijkheidsbeslissing is het EHRM inhoudelijk aan de slag gegaan met de zaak. De procedure zal vermoedelijk nog ruim een jaar of mogelijk zelfs een aantal jaren duren.

De werkzaamheden voor al deze internationaalrechtelijke activiteiten zijn uitgevoerd door met name het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de diplomatieke posten in de betrokken landen. In 2018 heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken een Taskforce MH17 ingesteld voor het overleg met de andere betrokken landen, de onderhandelingen met de Russische Federatie en de procesvoering. Buitenlandse Zaken heeft voor deze taskforce een speciale MH17-werkruimte ingericht. De Taskforce MH17 en het juridische team gebruiken deze ruimte voor hun werkzaamheden en besprekingen met betrekking tot de internationale procedures en onderhandelingen. De ruimte is voorzien van bijzondere veiligheidsmaatregelen. Daarnaast zijn er videoteleconferentie-voorzieningen aangebracht, onder andere voor digitaal overleg met de diplomatieke posten en de regeringen van de landen waarmee Nederland in de procedures optrekt.

Tabel 12 *Kosten van internationale procedures en diplomatie*

Organisatie	Activiteit	Bedrag in €
Ministerie van BZ	Algemene werkzaamheden MH17 2017-2022	1.569.195,42
Ministerie van BZ	Taskforce MH17	1.302.941,67
Ministerie van BZ	Werkzaamheden MH17 vanuit posten	1.403.901,42
Ministerie van BZ	Inrichtingskosten MH17-ruimte	757.124,67
Ministerie van BZ	Overige kosten MH17-taskforce	128.789,65
RvR	Rechtsbijstand EHRM-zaak MH17	583.009,92
Totaal	Internationale procedures en diplomatie	5.744.962,75

3.3.11 Onderzoeken naar vliegen over conflictgebieden

Het neerhalen van vlucht MH17 in 2014 is aanleiding geweest voor enkele onderzoeken die te maken hadden met vliegen boven conflictgebieden.

Zo had de OvV in het ongevalsonderzoek 11 aanbevelingen gedaan over vliegen over conflictgebieden om te voorkomen dat een ramp als met vlucht MH17 zich opnieuw kan voordoen. In 2019 is de OvV in een vervolgonderzoek getiteld *Vliegen over conflictgebieden* nagegaan in hoeverre de aanbevelingen die de OvV in het ongevalsonderzoek had gedaan, waren opgevolgd.

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) van het Ministerie van IenW heeft ook naar aanleiding van de ramp met vlucht MH17 in 2020 een rapport opgesteld, getiteld *Overvliegen conflictgebieden*.⁴⁹

Tabel 13 *Kosten van onderzoeken naar vliegen over conflictgebieden*

Organisatie	Activiteit	Bedrag in €
OvV	Onderzoek 'Vliegen over conflictgebieden'	534.716,27
Ministerie van IenW	Onderzoek 'Overvliegen conflictgebieden'	22.360,00
Totaal	Onderzoeken naar vliegen over conflictgebieden	557.076,27

3.3.12 Omgekomen personeelsleden overheid

Uit openbare bronnen blijkt dat verschillende slachtoffers van het neerstorten van vlucht MH17 tijdens hun leven in overheidsdienst waren.

In het tragische geval dat een personeelslid omkomt, lijdt de werkgever directe schade. Er moet een vervangend personeelslid worden aangetrokken, bijvoorbeeld via een wervings- en selectiebureau. De werkgever lijdt ook capaciteitsverlies zolang het nieuwe personeelslid nog niet aangetrokken is, of nog niet volledig is ingewerkt op het niveau van het personeelslid dat is weggevallen. Verder is de werkgever door arbeidsrechtelijke afspraken of regelingen bij overlijden van een personeelslid verplicht om aan de nabestaanden een overlijdensuitkering te doen, gelijk aan 3 maandsalarissen. Voor Rijkspersoneel was dat in 2014 vastgelegd in art. 102 lid 3 van het Algemeen Rijksambtenarenreglement. Voor gemeenteambtenaren in art. 3:23 van de CAO voor gemeenten 2013-2015. Ten slotte maakt de werkgever ook kosten vanwege rouw- en herdenkingsactiviteiten van en voor het overig personeel.

In ons onderzoek hebben 2 ministeries, 1 publieke instelling en 4 gemeenten aangegeven dat ze kosten hebben gemaakt wegens het omkomen van een personeelslid. Nu het onvermijdelijk is dat ook de andere overheidswerkgevers kosten hebben gemaakt vanwege het omkomen van een personeelslid in vlucht MH17, maar de hoogte van deze kosten niet is vast te stellen, hebben we de ontbrekende kosten als 'pm' (zonder bedrag) opgenomen.

Dat niet in alle gevallen de overlijdensuitkering als kostenpost is opgenomen had soms een tragische reden: volgens de regeling van de overlijdensuitkering wordt deze alleen uitgekeerd aan de partner en kinderen. In 4 van de 7 gevallen waren er geen nabestaanden volgens de definitie van de regeling aanwezig. Dat was in enkele van deze gevallen omdat het hele gezin was omgekomen.

Tabel 14 *Kosten wegens omgekomen personeelsleden van overheidsorganisaties*

Organisatie	Activiteit	Bedrag in €
Ministerie van OCW	Rouwactiviteiten	2.985,29
UWV	Rouwadvertentie	500,00
UWV	Werving vervangend personeelslid	2.360,00
Gemeenten	Overlijdensuitkeringen aan nabestaanden	42.944,95 + pm
Overige organisaties	Kosten wegens omgekomen personeelsleden	pm
Totaal	Kosten wegens omgekomen personeelsleden	48.790,24 + pm

In de ramp met vlucht MH17 is ook een lid van de Eerste Kamer omgekomen. Leden van het parlement zijn geen personeel en vallen dus niet onder de personeelsregelingen van het Rijk. De rechtspositie is in afzonderlijke wetten geregeld. Voor leden van de Eerste Kamer kent de Wet vergoedingen leden Eerste Kamer geen regeling voor een overlijdensuitkering.⁵⁰ Ook voorziet de Eerste (noch de Tweede) Kamer niet zelf in een vervangend Kamerlid, maar dat doet de politieke partij waarvan het overleden lid afkomstig was. Het omkomen van een Eerste Kamerlid leidde aldus niet tot kosten voor de overheid.

3.3.13 Kostenopgave aan Algemene Rekenkamer

De kosten ter vaststelling van de schade worden doorgaans ook gerekend als onderdeel van de schade. De kosten die de door ons aangeschreven overheidsorganisaties hebben gemaakt om tot een kostenopgave te komen horen daar dus bij.

Slechts enkele van de overheidsorganisaties hebben hier kosten voor opgenomen in hun kostenopgave. Omdat evident is dat de overige overheidsorganisaties die een kostenopgave opstelden, hier ook kosten voor hebben gemaakt, maar wij het bedrag daarvan niet kunnen vaststellen, hebben we dit als 'pm' (zonder bedrag) opgenomen. De kosten die wij zelf hebben gemaakt om dit onderzoek uit te voeren, rekenen wij niet mee. Zo benadrukken we onze onafhankelijkheid in dit onderzoek.

Tabel 15 *Kosten van kostenopgave aan Algemene Rekenkamer*

Organisatie	Activiteit	Bedrag in €
Ministerie van SZW	Kostenopgave aan Algemene Rekenkamer	1.640,00
Ministerie van VWS	Kostenopgave aan Algemene Rekenkamer	744,50
UWV	Kostenopgave aan Algemene Rekenkamer	2.125,00
Gemeenten	Kostenopgave aan Algemene Rekenkamer	4.668,31
Overige organisaties	Kostenopgave aan Algemene Rekenkamer	pm
Totaal	Kosten van kostenopgave aan Algemene Rekenkamer	9.177,81 + pm

4.

Epiloog

Het is een lange lijst van activiteiten van de Nederlandse overheid, voorzien van cijfers en bedragen. Het toont ook het leed dat de nabestaanden tot op de dag van vandaag ondervinden.

Onze kosteninventarisatie is bedoeld om inzicht te geven in de veelsoortigheid, de intensiteit en de kosten van de verschillende activiteiten die de Nederlandse overheid heeft ontplooid naar aanleiding van de ramp met vlucht MH17. Dit rapport verbindt de bekende fotobeelden die in ons geheugen gegrift staan, met de overheidsactiviteiten die de ramp vergde en toont haarscherp de kosten die daarmee gepaard zijn gegaan. Deze ramp laat zien dat de verantwoordelijkheid van de overheid meer is dan het beheersen van de onmiddellijke crisis, de repatriëring en identificatie van slachtoffers en de berechting van de schuldigen. Ook de zorg voor nabestaanden en bijdragen voor herdenking en monumenten ter nagedachtenis en herinnering hoort bij wat de maatschappij bij een ramp als deze van een zorgvuldige en zorgzame overheid verlangt en verwacht.

Dit rapport geeft een tussenstand weer. Veel activiteiten en hun kosten gaan nog jaren door, zoals van de internationaalrechtelijke procedures die nog lopen in Straatsburg en in Montreal. Maar ook de zorg voor nabestaanden zal nog lang nodig zijn, net als het onderhoud van de herdenkingsplaatsen en monumenten die zijn in- en opgericht. De overheid zal nog jaren kosten maken naar aanleiding van de ramp met vlucht MH17. Om die reden zullen we ons onderzoek jaarlijks actualiseren.

Bijlagen

Bijlage 1 Verzoek minister-president aan Algemene Rekenkamer

Kabinet Minister-President
Ministerie van Algemene Zaken

> Retouradres Postbus 20001 2500 EA Den Haag

De President van de Algemene Rekenkamer
Dhr. drs. A.P. Visser
Postbus 20015
2500 EE DEN HAAG

Kabinet Minister-President

Binnenhof 19
2513 AA Den Haag
Postbus 20001
2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie
3753542

Datum 21 juni 2021
Betreft Verzoek m.b.t. onderzoek naar kosten als gevolg van het neerhalen van vlucht MH17

Geachte heer Visser,

Op 17 juli 2014 is vlucht MH17 neergehaald boven het oosten van Oekraïne. Daarbij kwamen alle 298 inzittenden, waaronder 196 Nederlanders, om het leven. Sinds het neerhalen van vlucht MH17 heeft Nederland zich actief ingezet voor het streven naar waarheidsvinding, gerechtigheid en rekenschap. Nederland heeft het voortouw genomen in de repatriëring en identificatie van alle slachtoffers alsmede het technisch onderzoek uitgevoerd. Daarnaast vervult het Openbaar Ministerie een leidende rol in het strafrechtelijk onderzoek van het *Joint Investigation Team* en vindt het strafproces plaats in Nederland. Op 25 mei 2018 hebben Nederland en Australië gezamenlijk Rusland aansprakelijk gesteld voor zijn rol bij het neerhalen van vlucht MH17.

Eén van de rechtsgevolgen van staatsaansprakelijkheid is dat de staat in kwestie verplicht is om te zorgen voor volledig rechtsherstel. Eén vorm van rechtsherstel is compensatie, ofwel een financiële vergoeding van de geleden schade. Om daarop aanspraak te kunnen maken, dient inzichtelijk gemaakt te worden welke kosten Nederland heeft gemaakt als gevolg van het neerhalen van vlucht MH17. Op basis daarvan kan vervolgens worden geïdentificeerd welke kosten(posten) onder internationaal recht in aanmerking komen voor compensatie.

Er zijn kosten gemaakt door verschillende departementen, decentrale overheden en andere overheidsinstanties. Het inzichtelijk maken daarvan is een omvangrijke, tijdrovende en complexe exercitie waarvoor specialistische kennis vereist. De Algemene Rekenkamer is als *Supreme Audit Institution* een onafhankelijk instituut en geen onderdeel van de regering of het parlement. Ze beschikt over de vereiste expertise alsmede de (wettelijke) bevoegdheden om deze inventarisatie uit te kunnen voeren.

Mede gelet op het voorgaande zou ik u, namens het kabinet, willen verzoeken om alle kosten die door de verschillende departementen, decentrale overheden en andere overheidsinstanties zijn gemaakt sinds 17 juli 2014 naar aanleiding van het neerhalen van vlucht MH17 inzichtelijk te maken. Tevens zou ik u willen verzoeken om dit overzicht actueel te houden op basis van de kosten die nog worden gemaakt

Pagina 1 van 2

Kabinet Minister-President

Datum
21 juni 2021

Onze referentie
3753542

tot aan de uiteindelijke indiening van de schadeclaim bij een internationale geschillenbeslechtsinstantie voor die kosten.

Het gaat daarbij specifiek om de kosten gemaakt door de Staat, en niet de schade die de nabestaanden hebben geleden of lijden. Nu het gaat om een inventarisatie ten behoeve van een internationale juridische procedure, zal u niet worden verzocht om een beleidsoordeel over de gemaakte kosten te vellen dan wel een inschatting te geven over de causaliteit tussen het neerhalen van vlucht MH17 en de gemaakte kosten. De Algemene Rekenkamer kan de resultaten van het verzoekonderzoek zelfstandig publiceren conform haar wettelijke verplichtingen.

Op basis van de inventarisatie zal door de regering worden beoordeeld welke kostenposten ingebracht kunnen worden in een procedure. Uiteindelijk zal een internationale geschillenbeslechtsinstantie daarover een eindoordeel moeten vellen.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken zal (de uitvoering van) het verzoek namens het kabinet coördineren. Daartoe zullen twee contactpersonen worden aangewezen die de Algemene Rekenkamer kunnen ondersteunen waar nodig, onder meer bij de eventuele afbakening van bepaalde kosten(posten).

DE MINISTER-PRESIDENT,
Minister van Algemene Zaken,

Mark Rutte

Pagina 2 van 2

Bijlage 2 Antwoordbrief Algemene Rekenkamer aan minister-president



VERTROUWELIJK
Minister-president,
minister van Algemene Zaken
Binnenhof 19
2513 AA DEN HAAG

Postbus 20015
2500 EA Den Haag
070 342 43 44

www.rekenkamer.nl

datum 3 november 2021
betreft Verzoek m.b.t. onderzoek naar kosten als gevolg van het neerhalen van vlucht MH17

Geachte heer Rutte,

Op 21 juni 2021 verzocht u namens het kabinet de Algemene Rekenkamer om onderzoek te doen naar de kosten van de Nederlandse overheid als gevolg van het neerhalen van vlucht MH17.

Het College van de Algemene Rekenkamer heeft besloten om dit onderzoek uit te voeren.

Met dit onderzoek zal inzicht in en zekerheid worden gegeven over de kosten die door de verschillende departementen, decentrale overheden en andere overheidsinstanties zijn gemaakt sinds 17 juli 2014 naar aanleiding van het neerhalen van vlucht MH17.

uw kenmerk 3753542
ons kenmerk 21004871 R
bijlage(n)

1/2

We zullen dit onderzoek uitvoeren vanuit onze (grond-)wettelijk onafhankelijke positie, uit ons bestaande budget en met inachtneming van de internationale principes en standaarden voor rekenkamers (het *INTOSAI Framework of Professional Pronouncements* of IFPP). We zullen, zoals u in uw brief ook aangeeft, met het Ministerie van Buitenlandse Zaken afstemmen wanneer we verwachten de eerste resultaten van het onderzoek te kunnen publiceren.

Algemene Rekenkamer

drs. A.P. (Arno) Visser
president

drs. C. (Cornelis) van der Werf
secretaris

Bijlage 3 Organisaties met kosten MH17

De onderstaande organisaties hebben kosten gemaakt naar aanleiding van de ramp met vlucht MH17.

Ministeries

1. Ministerie van Algemene Zaken (AZ)
2. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)
3. Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ)
4. Ministerie van Defensie
5. Ministerie van Financiën
6. Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW)
7. Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV)
8. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)
9. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)
10. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)

Publieke instellingen

11. Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL)
12. Nationaal Archief
13. Nationale Politie
14. Nederlands Forensisch Instituut (NFI)
15. Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV)
16. Openbaar Ministerie (OM)
17. Raad voor de Rechtspraak (RvdR)
18. Raad voor Rechtsbijstand (RvR)
19. Slachtofferhulp Nederland
20. Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)

Decentrale overheden

Provincies

21. Noord-Holland
22. Noord-Brabant

Gemeenschappelijke regelingen

23. GGD Amsterdam
24. Recreatieschap Spaarnwoude

Gemeenten

25. Almelo
26. Almere
27. Amstelveen
28. Amsterdam
29. Apeldoorn
30. Bergen op Zoom
31. Breda
32. Brummen
33. Capelle aan den IJssel
34. Cuijk (sinds 1 januari 2022 onderdeel van de gemeente Land van Cuijk)
35. Delft
36. Den Bosch
37. Den Haag
38. Deurne
39. Doesburg
40. Dordrecht
41. Duiven
42. Edam-Volendam
43. Eijsden-Margraten
44. Eindhoven
45. Enschede
46. Goirle
47. Gooise Meren
48. Groningen
49. Haarlem
50. Haarlemmermeer
51. Helmond
52. Hilversum
53. Hollands Kroon
54. Houten
55. Kaag en Braassem
56. Lelystad
57. Maassluis
58. Maastricht
59. Nieuwegein
60. Nijmegen
61. Noordenveld
62. Oosterhout

63. Opsterland
64. Peel en Maas
65. Pijnacker-Nootdorp
66. Ridderkerk
67. Roerdalen
68. Roosendaal
69. Rotterdam
70. Simpelveld
71. Sint-Michielsgestel
72. Sittard-Geleen
73. Spijkenisse (sinds 1 januari 2015 onderdeel van de gemeente Nissewaard)
74. Stichtse Vecht
75. Tilburg
76. Utrecht
77. Valkenswaard
78. Wijchen
79. Woerden
80. Woudrichem (sinds 1 januari 2019 onderdeel van de gemeente Altena)
81. Zoetermeer
82. Zutphen
83. Zwolle

Gemeenten zonder slachtoffers, maar met donatie aan Nationaal Monument MH17

1. Achtkarspelen
2. Bedum (sinds 1 januari 2019 onderdeel van de gemeente Het Hogeland)
3. Bellingwedde (sinds 1 januari 2018 onderdeel van de gemeente Westerwolde)
4. Bergeijk
5. Bergen
6. Dongen
7. Eemnes
8. Eersel
9. Giessenlanden (sinds 1 januari 2019 onderdeel van de gemeente Molenlanden)
10. Harlingen
11. Leeuwarden
12. Leudal
13. Leusden
14. Loon op Zand
15. Marum (sinds 1 januari 2019 onderdeel van de gemeente Westerkwartier)
16. Oirschot

17. Oldenzaal
18. Oost Gelre
19. Oostzaan
20. Opmeer
21. Reusel de Mierden
22. Sint Anthonis (sinds 1 januari 2022 onderdeel van de gemeente Land van Cuijk)
23. Sluis
24. Stadskanaal
25. Steenbergen
26. Stein
27. Veendam
28. Wierden
29. Wijdmeren
30. Zeist
31. Zuidhorn (sinds 1 januari 2019 onderdeel van de gemeente Westerkwartier)

Bijlage 4 Methodologische verantwoording

1. Onderzoeksvragen

Het doel van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer is om inzicht in de omvang en de samenstelling van de kosten van de Nederlandse overheid te krijgen. We hebben hiervoor de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- a. Welke kosten zijn er door de Nederlandse overheid gemaakt als gevolg van de ramp met vlucht MH17?
- b. Is de opgave van deze kosten juist en navolgbaar?

Overheid

Een definitie van het begrip 'overheid' ontbreekt in de Nederlandse wet- en regelgeving. Daarom hebben we gebruik gemaakt van de opsomming waarmee de overheid zichzelf beschrijft op <https://www.overheid.nl/wie-vormen-de-overheid>. Het gaat om het Rijk, de provincies, gemeenten, waterschappen en andere openbare lichamen, zelfstandige bestuursorganen (zbo's), rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's) en samenwerkingsregio's.

Kosten

De minister-president heeft ons verzocht om inzicht te geven in de door de overheid gemaakte kosten naar aanleiding van het neerhalen van de MH17.

De overheid hanteert 2 verschillende boekhoudkundige stelsels. De ministeries hanteren het zogenoemde 'kas-verplichtingenstelsel'. De andere onderdelen van de overheid hanteren het baten-lastenstelsel, zoals gemeenten en provincies, de zbo's en rwt's en de meeste diensten of agentschappen die onder ministeries vallen maar zelfstandig opereren. Het verschil tussen de 2 stelsels is dat het baten-lastenstelsel kosten (= lasten) registreert, terwijl het kas-verplichtingenstelsel uitgaven en verplichtingen registreert.

Kosten en uitgaven niet hetzelfde

Kosten en uitgaven zijn niet hetzelfde. Zo hoeft het verbruik van voorraden niet tot uitgaven te leiden zolang ze niet worden aangevuld, maar het zijn wel kosten. Hetzelfde geldt voor de inzet van personeel. De uitgaven hiervoor worden gedaan bij de salarisbetaling, maar de kosten worden gemaakt bij het werk waarop het personeel wordt ingezet. Ook de afschrijving op materieel vormt wel kosten, maar het zijn geen uitgaven totdat het materieel wordt vervangen.

Andersom zijn er ook uitgaven die geen kosten zijn. Zo leidt bijvoorbeeld de aanschaf van voorraden tot een uitgave, maar niet direct tot kosten. Pas als de voorraden verbruikt worden, is er sprake van kosten.

In dit onderzoek dat zich over de hele overheid uitstrekt, moet rekening gehouden worden met de verschillen tussen de stelsels.

In een baten-lastenstelsel zijn kosten doorgaans rechtstreeks verbonden aan bepaalde kostendragers. Als MH17 als kostendrager is aangewezen, wordt de kostentoekening gemakkelijker, mits alle kosten daar inderdaad op zijn geboekt. In het kas-verplichtingenstelsel wordt soms ook met kostendragers gewerkt. Een voorbeeld is het Ministerie van Defensie dat de kosten van inzet van de krijgsmacht verantwoordt op begrotingsartikel 1. Dat leidt bij inzet van bijvoorbeeld Hercules-vliegtuigen in Oekraïne tot een interne budgetoverboeking van artikel 1 (Inzet) naar artikel 4 (Koninklijke luchtmacht).

Ons onderzoek beperkt zich tot de kosten van de overheid. Het gaat dus niet over de kosten van anderen, zoals de nabestaanden van de in het vliegtuig omgekomen inzittenden.

Naar aanleiding van MH17

De minister-president verzocht de Algemene Rekenkamer om de kosten inzichtelijk te maken die zijn gemaakt “naar aanleiding van MH17”. In lijn met het verzoek van de minister-president hebben we geen inschatting gegeven over de causaliteit tussen het neerhalen van vlucht MH17 en de gemaakte kosten.

Ook in lijn met dit verzoek geven we evenmin een oordeel over de rechtmatigheid, doelmatigheid of doeltreffendheid van de gemaakte kosten.

Tijdsafbakening

Dit rapport toont de kosten van de Nederlandse overheid naar aanleiding van het neerhalen van vlucht MH17 van de zomer van 2014 tot en met 2022. Dit is niet de eindstand van alle gemaakte kosten. In 2023 heeft de Staat ook nog kosten gemaakt, zoals voor internationaalrechtelijke procedures, zorg voor nabestaanden en onderhoud aan monumenten en herdenkingsplaatsen.

Indexering

De kosteninventarisatie is uitgevoerd op basis van de historische kostprijzen, dat wil zeggen naar het prijspeil van het moment waarop de kosten zijn gemaakt. Dat is belangrijk want zo staan deze bedragen ook in de administraties van de betrokken overheidsorganisaties. Een euro van vandaag is echter minder waard dan een euro

van jaren geleden. Er moet dus rekening gehouden worden met inflatie. Dat doet men door het bedrag van de kosten jaarlijks te indexeren.

Voor de index over de jaren 2014-2022 zijn we voor de eenvoud ervan uitgegaan dat de kosten evenredig over deze 9 jaar verdeeld zijn.⁵¹ Als index hebben we de door het Centraal Bureau voor Statistiek (CBS) vastgestelde Consumentenprijsindex (CPI) gehanteerd.

Actualisering

De minister-president heeft ons gevraagd om het overzicht van kosten actueel te houden tot aan de uiteindelijke indiening van de schadeclaim. Als gevolg hiervan geeft dit rapport een tussenstand. In de komende jaren zullen we het kostenoverzicht periodiek actualiseren.

De jaarlijkse actualisering betreft in elk geval de toevoeging van de kosten van het afgelopen jaar dat nog niet in de kosteninventarisatie was opgenomen. De actualisering kan ook nieuwe inzichten betreffen over al geïnventariseerde kosten uit voorgaande jaren.

Bij de jaarlijkse actualisatie zullen we de kosten verder indexeren met het indexatiecijfer van het betreffende jaar.

Kostenopgave en onderzoek daarvan

Voor dit onderzoek hebben we 116 Nederlandse overheidsorganisaties geselecteerd op basis van een uitgebreide verkenning naar de verwachting dat zij kosten hebben gemaakt. We hebben elk van hen benaderd om een kostenopgave te doen en die door ons te laten onderzoeken. Hiervan lieten 33 organisaties aan ons weten dat zij naar aanleiding van de ramp met vlucht MH17 geen kosten hadden gemaakt. 83 overheidsorganisaties stuurden ons een kostenopgave. Het gaat om 10 ministeries, 10 publieke instellingen, 2 provincies, 59 gemeenten en 2 gemeenschappelijke regelingen.

Het wettelijk mandaat van de Algemene Rekenkamer strekt zich niet uit tot decentrale overheden. De provincies, gemeenten en gemeenschappelijke regelingen hebben evenwel op vrijwillige basis aan ons onderzoek meegewerkt.

Om de ingediende kostenopgaven te onderzoeken hebben we de onderzoeksvragen in 5 toetsen geoperationaliseerd:

- Toets 1 **Hebben de kostenposten relatie met de ramp met vlucht MH17?**
Als opgegeven kostenposten niet aantoonbaar te relateren zijn aan de ramp met vlucht MH17, dan lieten we deze kostenposten buiten beschouwing.
- Toets 2 **Zijn de kostenposten feitelijk juist?** Hierbij gaat het erom dat de activiteiten, prestaties of leveringen die de kosten genereerden, daadwerkelijk hebben plaatsgevonden. Dat kan op veel manieren vast komen te staan. Als we dat niet hebben kunnen vaststellen, dan lieten we de betreffende kostenpost(en) buiten beschouwing.
- Toets 3 **Zijn de kostenposten rekenkundig juist?** Met rekenkundig juist bedoelen we dat we, bijvoorbeeld aan de hand van onderliggende documentatie als contracten, facturen, urenverantwoordingen, salarisschalen etc. geen onjuistheden hebben kunnen constateren in aantallen, prijzen, tarieven of berekeningen en dat we het bedrag van de betreffende posten hebben kunnen vaststellen. Als we het correcte bedrag van een kostenpost niet konden verifiëren (maar de post wel door de andere toetsen komt), hebben we de betreffende kostenpost opgenomen als pm (zonder bedrag).
- Toets 4 **Zijn de kosten voor rekening van de organisatie?** Betaalde facturen, verbruik van voorraden en inzet van personeel of materieel komen voor rekening van de organisatie. Inzet van vrijwilligers bijvoorbeeld niet, tenzij ze een beloning ontvangen. Kostenposten die niet voor rekening komen van de organisatie, lieten we buiten beschouwing.
- Toets 5 **Is sprake van compensatie voor kosten van andere in ons onderzoek betrokken organisaties?** Het kan zijn dat bepaalde kostenposten gecompenseerd zijn door een andere in ons onderzoek betrokken organisatie, bijvoorbeeld door een vergoeding of een subsidie. Er is dan het risico van dubbeltelling. In principe namen we kosten in aanmerking op het meest operationele niveau.

Hoewel we volledigheid nastreven in dit onderzoek, vormt dit geen toetsaspect. Ons onderzoek is eveneens niet gericht op de rechtmatigheid, doelmatigheid of doeltreffendheid van de gemaakte kosten.

Uitkomst van de toetsen

Om opgenomen te worden in ons kostenoverzicht moeten de kostenposten in de kostenopgaven al onze 5 toetsen met goed gevolg gepasseerd hebben.

Als kostenposten niet voldeden aan de toetsen 1,2 en 4, hebben we ze niet meegenomen.

Als er (alleen) een gebrek of onvoldoende informatie was bij toets 3, hebben we de post als 'pm' (zonder bedrag) opgenomen. Daarmee geven we aan dat de

betreffende activiteiten wel zijn ontplooid, maar dat we het exacte bedrag van de kosten ervan niet konden vaststellen.

Gebruik van 'pm' bij vaststelling kosten

We hebben de aanduiding pm in 3 groepen van gevallen gebruikt:

- *Incidentele documentatiegebreken*

Bij sommige individuele posten konden we door gebreken in de documentatie het bedrag niet vaststellen of verifiëren. Waar het niet ging om een structureel probleem, duiden we dit aan als een 'incidenteel documentatiegebrek'. Als zo'n post wel door de toetsen 1 en 2 was gekomen maar niet door toets 3, dan namen we de post mee als pm. Het gaat bij deze groep van pm-posten in totaal om ongeveer € 70.000 aan opgegeven kosten.

- *Systeemgerelateerde documentatiegebreken*

Vanwege de wettelijke bewaartermijnen is veel administratieve documentatie na verloop van jaren vernietigd of door vervanging van administratiesystemen niet meer volledig toegankelijk. Grotere perioden aan kosten konden we niet meer vaststellen of verifiëren omdat de facturen inmiddels vernietigd zijn. Ook van de personele inzet van ministeries of andere overheidsorganisaties konden we in sommige gevallen de omvang niet meer nauwkeurig vaststellen, terwijl wel vaststond dat die inzet er is geweest. We duiden zulke gevallen aan als 'systeemgerelateerde documentatiegebreken'. Ook die posten nemen we mee als pm. Het gaat bij deze groep van pm-posten in totaal om bijna € 9 miljoen aan opgegeven kosten, die we niet hebben opgenomen, maar wel hebben kunnen schatten doordat we wel over indicaties van inzet en gebruik beschikten.

- *Niet-gekwantificeerde posten*

Er zijn ook aan MH17 gerelateerde activiteiten die de in het onderzoek betrokken organisaties wel hebben ontplooid en opgegeven, maar waaraan ze in hun opgave aan ons geen kosten hadden verbonden. Ook deze posten namen we mee als pm. Het ontbreken van kosten in de opgave van deze posten maakt dat de financiële omvang van deze groep niet-gekwantificeerde posten onbekend is.

Toets 5 is van belang om dubbeltelling te voorkomen. Indien een organisatie de kosten van de activiteiten van een andere in ons onderzoek betrokken organisatie heeft gecompenseerd, bijvoorbeeld door een betaling, vergoeding of subsidie, dan is er risico op dubbeltelling. Onze beleidslijn is om de kosten mee te nemen op het meest operationele niveau, dus daar waar de activiteiten zijn verricht. Dat is doorgaans de organisatie die de compensatie heeft ontvangen. Door de

compensatie niet bij de verstrekker ervan mee te nemen, treedt geen dubbeltelling op. Toets 5 is dus geen toets die kostenposten diskwalificeert, maar een die nodig maakt na te gaan bij welke organisatie we de kosten het best kunnen meenemen.

2. Onderzoek kostenposten

De ontvangen kostenopgaven hebben we onderzocht bij de betreffende organisaties. In interviews hebben we de organisaties elk gevraagd hoe ze de kostenopgave hadden samengesteld. Aan de hand van ons onderzoek in de administratie van de organisatie en van de geleverde onderbouwing hebben we de kosten per organisatie en per activiteit vastgesteld.

Kosten kunnen vormen aannemen van zogenoemde *out of pocket*-kosten, kosten van personele of van materiële inzet, gedeerde inkomsten of kosten wegens het omkomen van een personeelslid in de ramp.

Out of pocket-kosten

Out of pocket-kosten zijn betaalde facturen, kasbetalingen, declaraties, subsidies of donaties. Kostenposten in de kostenopgave met betrekking tot out of pocket-kosten hebben we in de digitale administraties systemen gevolgd. Als het om facturen ging, hebben we de achterliggende documenten opgevraagd, zoals bestelinformatie, facturen, leveringsbewijzen of prestatieverklaringen en documentatie van het betalingsproces. Van kasbetalingen, bijvoorbeeld in het rampgebied gedaan, gingen we aan de hand van de stukken in de administratie na hoe de interne verantwoording van die betalingen was verlopen. Van subsidies en donaties vroegen we de besluiten hiertoe en de betalingsbewijzen ervan op. Vaak konden we ook zulke betalingen vaststellen aan de hand van informatie van de ontvangende partij. We hebben, waar dat mogelijk was, ook gebruik gemaakt van beschikbare accountantscontroles en controles door de Auditdienst Rijk (ADR). Zo konden we nagaan of de opgegeven kostenposten aan onze 5 toetsen voldeden.

In een aantal gevallen bleek de achterliggende documentatie van kostenposten niet (meer) beschikbaar, omdat die volgens de wettelijke bewaartermijnen al was vernietigd. Ook kwam het voor dat de financiële systemen waarin de kosten destijds waren geadministreerd, al waren vervangen door nieuwe systemen. De gegevens uit de oude systemen zijn dan nog maar beperkt toegankelijk. Indien er ontoereikende documentatie was om bepaalde kosten te verifiëren, konden we, als er overigens geen vraagtekens meer waren ten aanzien van de kosten, deze opnemen als *pm* (zonder bedrag).

Kosten van personele inzet

De kosten van personele inzet zijn doorgaans onderbouwd aan de hand van de formule $p \times q$ waarbij q (kwantiteit) staat voor de hoeveelheid inzet in tijd en p (prijs) voor het tarief per tijdseenheid waartegen dit berekend moet worden.

Van kostenposten met betrekking tot personele inzet hebben we onderzocht hoe de organisatie die de kostenopgave opstelde, de kwantitatieve tijdsinvestering had bepaald. Dat kon zijn aan de hand van tijdregistraties of met onderbouwde schattingen.

Als tarief per tijdseenheid hanteren sommige instellingen eigen standaardtarieven omdat zij op de markt opereren, of hanteren een prijsberekening vanwege subsidiëring of anderszins. Zulke organisaties volgden hun eigen methode om de kosten van de personeelsinzet te berekenen. Waar dat niet zo was, kon men de Handleiding overheidsstarieven (HOT) hanteren. Deze per jaar geactualiseerde handleiding van het Ministerie van BZK geeft per salarisschaal een tarief waarbij niet slechts naar het salaris is gekeken maar tevens rekening is gehouden met werkgeversbijdragen en overheadkosten. De HOT is speciaal bedoeld om de kosten van inzet van ambtenaren inzichtelijk te maken en wordt ook gebruikt als deze kosten aan derden in rekening moeten worden gebracht.

Aan de hand van de door de overheidsorganisaties gegeven onderbouwing van de $q \times p$ -berekeningen hebben we de kosten van de personele inzet vastgesteld.

Kosten van materiële inzet

Deze vorm van kosten komt bijvoorbeeld voor bij Defensie, dat transportvliegtuigen en ander materieel, maar ook brandstoffen, voorraden en ander materieel heeft ingezet. Er gelden binnen de organisatie doorgaans methoden en tarieven voor interne verrekening hiervan. We hebben die interne verrekeningen gevolgd en zo de kosten vastgesteld.

Gederfde inkomsten

Bij deze vorm van inkomsten verschilt het per geval op welke wijze ze vastgesteld kon worden. Bij de kosteloze verstrekking van kopieën van overlijdensakten zijn we bijvoorbeeld aan de hand van de destijds geldende legesverordening nagegaan wat de normale leges waren die voor zulke kopieën plegen te worden berekend.

Kosten wegens omgekomen personeelsleden bij de ramp

Van een aantal overheidsorganisaties zijn personeelsleden omgekomen bij de crash van vlucht MH17. Op grond van de voor de organisatie geldende collectieve arbeids-overeenkomst (cao) of het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR) hebben overheden als werkgever aan de nabestaanden een overlijdensuitkering gedaan.

Verder vallen in deze categorie de kosten voor de verwerving van een vervangend personeelslid en de kosten van eventueel tijdelijk productiviteitsverlies.

3. Hoor en wederhoor

We hebben de bevindingen van ons onderzoek per kostenopgaven met de betreffende organisatie afgestemd, voor verificatie van feitelijke juistheid. Dit is onderdeel van de kwaliteitswaarborgen van de Algemene Rekenkamer in haar onderzoek.

4. Aggregatie van de kosten

In dit rapport hebben we de kosten per activiteit gepresenteerd. Voor elke activiteit hebben we de kosten van alle organisaties bij elkaar geteld en als geaggregeerd bedrag gepresenteerd.

De rangschikking van activiteiten in activiteitencategorieën is door ons zelf gemaakt, aan de hand van omschrijvingen van activiteitencategorieën. We hebben de rangschikking in activiteitencategorieën per organisatie in het hoor en wederhoor afgestemd. Nadat aldus de rangschikking vast stond, hebben we deze geaggregeerd tot het totaalbeeld zoals gepresenteerd in dit rapport.

5. Kwaliteitsstandaard

De Algemene Rekenkamer voert haar onderzoeken uit met inachtneming van de internationale principes en standaarden voor rekenkamers (het *Intosai Framework of professional pronouncements* of IFPP).⁵² De IFPP zijn aanvaard door de *International Organization of Supreme Audit Institutions* (Intosai) en worden door nagenoeg alle rekenkamers in de wereld gehanteerd als standaard voor hun werk. De IFPP verschaffen onder meer standaarden voor de degelijkheid van het onderzoek, de deskundigheid, integriteit en verantwoordelijkheid van het team van onderzoekers en van de leidinggevenden en de kwaliteit en transparantie van het onderzoeks- en het oordeelsproces. Door zich in dit onderzoek aan deze beginselen en principes te conformeren, garandeert de Rekenkamer dat het onderzoek aan de hoogste standaard voldoet.

Bijlage 5 Afkortingen

ARAR	Algemeen Rijksambtenarenreglement
ARQ	Naam van koepelorganisatie voor traumazorg in Nederland
Avg	Algemene verordening gegevensbescherming
AZ	Ministerie van Algemene Zaken
BIV	Budget Internationale Veiligheid
BRP	Basisregistratie Personen
BZ	Buitenlandse Zaken
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
BZK	Ministerie van Buitenlandse Zaken
CAO	Collectieve arbeidsovereenkomst
DCC	Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing
DNA	Deoxyribonucleic acid of desoxyribonucleïnezuur, het biologische macromolecuul dat in alle levende cellen de basis vormt van erfelijkheid
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
ERP	Enterprise Resource Planning
EU	Europese Unie
GGD	Geneeskundige en Gezondheidsdienst
GHOR	Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio
HOT	Handleiding overheidstarieven
ICAO	International Civil Aviation Organization
ICT	informatie- en communicatietechnologie
IenM	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
IenW	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
IFPP	INTOSAI Framework of Professional Pronouncements
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
IV	Informatie Voorziening
IVC	Informatie- en Verwijscentrum
ivm	In verband met
IVP	Instituut voor Psychotrauma
JCS	Justitieel Complex Schiphol
JenV	Ministerie van Justitie en Veiligheid
JIT	Joint Investigation Team
KMAR	Koninklijke Marechaussee
LAC	Landelijk advies- en coördinatieteam
LOCC	Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum

LTFO	Landelijk Team Forensische Opsporing
LVNL	Luchtverkeersleiding Nederland
MH17	Malaysian Airlines 17
MoU	Memorandum of Understanding, internationale overeenkomst
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismedebestrijding en Veiligheid
NFI	Nederlands Forensisch Instituut
NOS	Nederlandse Omroep Stichting
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OM	Openbaar Ministerie
OvV	Onderzoeksraad voor Veiligheid
p	Prijs of tarief
pm	Zonder bedrag ('pro memorie')
PPR	Financieel administratiesysteem van BZ tot en met 31 december 2016
PR	Public Relations
q	Kwantiteit (quantity)
RA/GA	Rechterlijke ambtenaren/griffieambtenaren
RAI	Beurs- en congrescentrum te Amsterdam ('Rijwiel- en automobielindustrie')
RvdR	Raad voor de Rechtspraak
RvR	Raad voor Rechtsbijstand
RWS	Rijkswaterstaat
Rwt	Rechtspersoon met een wettelijke taak
SAP	Financieel administratiesysteem in gebruik bij diverse overheidsorganisaties
SHN	Slachtofferhulp Nederland
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VenJ	Ministerie van Veiligheid en Justitie
VTC	Videoteleconferentie
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WOB	Wet openbaar bestuur
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum
Zbo	Zelfstandig bestuursorgaan

Bijlage 5 Eindnoten

1. Grondwet art. 76.
2. De IFPP zijn in te zien op de volgende website van Intosai: <https://www.issai.org/>.
3. De Algemene Rekenkamer heeft op grond van de Comptabiliteitswet 2016 toegang tot alle informatie bij het Rijk en bij organisaties op rijksniveau die met publiek geld werken of een wettelijke taak uitvoeren. De Algemene Rekenkamer heeft geen bevoegdheden bij decentrale overheden.
4. In citaten hanteren we de originele bewoordingen.
5. Daarnaast hebben 31 gemeenten zonder slachtoffers onder hun inwoners een bijdrage gegeven aan het Nationaal Monument MH17. We hebben deze bijdragen ook meegenomen in ons onderzoek.
6. Het wettelijk mandaat van de Algemene Rekenkamer strekt zich niet uit tot de decentrale overheden.
7. Deze schade kan wel deel uitmaken van de door de Staat in te dienen schadeclaim. Dat gaven de ministers van Buitenlandse Zaken en van Infrastructuur en Waterstaat aan in hun brief aan de Tweede Kamer van 14 maart 2022 (Tweede Kamer Vergaderjaar 2021-2022, 33 997, nr. 172). Het aan de Algemene Rekenkamer gevraagde onderzoek heeft hierop echter geen betrekking.
8. Kosten in 2023 van organisaties vanwege het opstellen van de kostenopgave over 2014-2022, rekenen we vanzelfsprekend wel bij 2014-2022.
9. Bron: <https://mh17tijdlijn.nl/>, aangepast.
10. Omschrijving volgens NCTV (<https://www.nctv.nl/themas/crisisbeheersing>), aangepast.
11. Universiteit Twente (2015), *Rapport Evaluatie nationale crisisbeheersingsorganisatie vlucht MH17*, 9 december 2015. Enschede (UT).
12. Tweede Kamer Vergaderjaar 2015-2016, 33 997, nr. 54, blg-642276. Den Haag (Sdu).
13. Tweede Kamer Vergaderjaar 2013-2014, 33 997, nr. 1. Den Haag (Sdu).
14. Tweede Kamer Vergaderjaar 2013-2014, 33 997, nr. 1. Den Haag (Sdu).
15. Universiteit Twente (2015), p. 105.
16. Tweede Kamer vergaderjaar 2013-2014. 33 997, nr. 18. Den Haag (Sdu)
17. Tweede Kamer Vergaderjaar 2013-2014, 33 997, nr. 18. Den Haag (Sdu).
18. Tweede Kamer Vergaderjaar 2013-2014, 33 997, nr. 18. Den Haag (Sdu).
19. Tweede Kamer Vergaderjaar 2014-2015, 33 997, nr. 49. Den Haag (Sdu).
20. Tweede Kamer Vergaderjaar 2013-2014. 33 997, nr. 7. Den Haag (Sdu).
21. Algemeen Dagblad, 18 augustus 2015.
22. ICAO Annex 13, Chapter 5 – Investigation.
23. OVV (2015). *Crash van Malaysia Airlines vlucht MH17*. Den Haag, oktober 2015.

24. OVV (2015). MH17 - *onderzoeksverantwoording*. Den Haag, oktober 2015.
25. OVV (2015). MH17 - *onderzoeksverantwoording*. Den Haag, oktober 2015.
26. OVV (2015). *Crash van Malaysia Airlines vlucht MH17*, oktober 2015.
27. Tweede Kamer Vergaderjaar 2016-2017, 33 997, nr. 98. Den Haag (Sdu).
28. Tweede Kamer Vergaderjaar 2017-2018, 33 997, nr. 124. Den Haag (Sdu).
29. <https://www.rechtsbijstand.nl/mediation-rechtsbijstand/gesubsidieerde-rechtsbijstand/toevoeging/>.
30. Memorandum of Understanding between the Government of Australia, the government of the Kingdom of Belgium, the government of Malaysia, the government of the Netherlands and the government of Ukraine regarding financial support for prosecuting the perpetrators of the downing of flight MH17 on 17 July 2014.
31. Universiteit Twente (2015), p. 84 e.v.
32. Universiteit Twente (2015), p. 84 e.v.
33. ARQ Nationaal Psychotrauma Centrum (2014), *Multidisciplinaire Richtlijn psychosociale hulp bij rampen en crises*. Diemen, 2014 (impact.ARQ).
34. Tweede Kamer Vergaderjaar 2013-2014, 33 997, nr. 1. Den Haag (Sdu).
35. Tweede Kamer Vergaderjaar 2014-2015, 33 997, nr. 38. Den Haag (Sdu).
36. Website www.monumentmh17.nl en eigen waarneming.
37. Tweede Kamer Vergaderjaar 2015-2016, 33 997, nr. 73. Den Haag (Sdu).
38. Tweede Kamer Vergaderjaar 2016-2017, 33 997, nr. 89. Den Haag (Sdu).
39. Ministerie van OCW, Selectielijst voor archiefbescheiden van gemeentelijke en intergemeentelijke organen (Staatscourant 25 juni 2012 nr. 11906).
40. Wulp, A. van der (2017). Handreiking Periodieke hotspot-monitor decentrale overheden [Handreiking]. Archief2020. https://vng.nl/sites/default/files/publicaties/2017/aido_handreiking_hotspot-monitor.05-10-2017.pdf. Via: C. Zuiderhoek, Tussen motie en archief (master thesis Bestuurskunde, November 2023, Radboud Universiteit Nijmegen, in bezit bij Algemene Rekenkamer). In de master thesis geeft Zuiderhoek ook commentaar op de wijze van uitvoering van de motie en de Hotspot MH17.
41. De Erfgoedinspectie (Ministerie van OCW) heeft in 2020 een onderzoek uitgevoerd en gepubliceerd naar de duurzame toegankelijkheid van de informatie gerelateerd aan de ramp met vlucht MH17. De kosten van dit onderzoek ontbreken echter in de kostenopgave van het Ministerie van OCW over de periode 2014-2022. Met het Ministerie van OCW hebben wij afgesproken dat wij deze kosten in een actualisatie van ons onderzoek alsnog zullen meenemen.
42. Artikel 84, Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart, Chicago, 07-12-1944.

43. Tweede Kamer Vergaderjaar 2018-2019, 33 997, nr. 134. Den Haag (Sdu) - Blg 872515.
44. Tweede Kamer Vergaderjaar 2014-2015, 33 997, nrs. 154, 159 en 172. Den Haag (Sdu).
45. Tweede Kamer Vergaderjaar 2014-2015, 33 997, nrs. 172, 175, 176, 177 en 178. Den Haag (Sdu).
46. Artikel 88, Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart, Chicago, 07-12-1944.
47. Tweede Kamer Vergaderjaar 2014-2015, 33 997, nr. 138. Den Haag (Sdu).
48. Tweede Kamer Vergaderjaar 2019-2020, 33 997, nr. 152. Den Haag (Sdu).
49. Inspectie Leefomgeving en Transport, *Overvliegen conflictgebieden*. 13 oktober 2020. Den Haag (ILT)
50. De Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer bevat wel een regeling voor een overlijdensuitkering voor de leden (art. 3a), die sterk lijkt op de regeling in het ARAR voor rijkspersoneel
51. Dit is een voorzichtige benadering omdat het gros van de kosten in de beginjaren is gemaakt
52. De IFPP zijn in te zien op de volgende website van Intosai: <https://www.issai.org/>.

Algemene Rekenkamer

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

telefoon (070) 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

Foto's

Omslag: ANP/Remko de Waal

Pagina 23 : ANP/Pierre Crom

Pagina 26 : ANP/Bas Czerwinsky

Pagina 33 : ANP/Andy Smulders

Pagina 39 : ANP/Remko de Waal

Pagina 49 : ANP/Sem van der Wal

De tekst in dit document is vastgesteld op 21 februari 2024. Dit document is op 29 februari 2024 aangeboden aan de Tweede Kamer.

Den Haag, februari 2024