



Strategische Politie Evaluatie MH17

Lessen voor de
(crisis)organisatie

Evaluatieteam MH17

Definitief

Versie 1.0

Versie datum 27 september 2017

Rubricering Politie Intern / Voor intern beraad

©2017 Politie, alle rechten voorbehouden.

Niets uit deze uitgave mag worden veeelvoudigd, op geautomatiseerde wijze opgeslagen of openbaar gemaakt in enige vorm of op enigerlei wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de Politie.

Met speciale dank aan de Politieacademie voor de faciliteiten (analyseprogramma Atlas en de Mediatheek).

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave.....	3
1 Inleiding.....	4
1.1 Aanleiding.....	4
1.2 Opdracht.....	4
1.3 Leeswijzer.....	5
2 Evaluatieopzet.....	6
2.1 Inleiding.....	6
2.2 Methoden.....	6
2.3 Scope en reikwijdte onderzoek.....	6
3 Rijkscrisisstructuur en Communicatie.....	8
3.1 Inleiding.....	8
3.2 Bevindingen Rijkscrisisstructuur.....	9
3.3 Bevindingen communicatie.....	10
4 Interne Crisisorganisatie en Samenwerking Defensie.....	12
4.1 Inleiding.....	12
4.2 Bevindingen interne crisisorganisatie.....	13
4.3 Bevindingen samenwerking met Defensie.....	16
5 Repatriëring en Identificatie.....	17
5.1 Inleiding.....	17
5.2 Bevindingen repatriëring.....	17
5.3 Bevindingen identificatie.....	18
6 Conclusies en Aanbevelingen.....	21
6.1 Inleiding.....	21
6.2 Conclusies.....	22
6.3 Aanbevelingen.....	24
Bijlage 1: literatuurlijst.....	27
Bijlage 2: relevante begrippen en afkortingen.....	28

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Vlucht MH17 was op 17 juli 2014 onderweg van Amsterdam naar Kuala Lumpur. Aan boord bevonden zich 283 passagiers - onder wie 196 Nederlanders. Om 14.18 uur Nederlandse tijd verdween vlucht MH17 van de radar, ten oosten van de Oekraïense stad Donetsk. Het toestel stortte neer en de brokstukken lagen verspreid over een gebied van 35 vierkante kilometer. Er waren geen overlevenden.

De ramp met MH17 had naast het verdriet van de direct getroffen nabestaanden een enorme maatschappelijke en internationale impact. De politieke en operationele context van de ramp was in alle opzichten complex. Het ging om een vliegtuig van Malaysia Airlines met tien nationaliteiten aan boord dat neerstortte op Oekraïens grondgebied waar het Oekraïense leger strijd leverde met pro-Russische separatisten. Voor de coördinatie van onder meer de diplomatieke missie en de regie op de crisiscommunicatie is de Rijkscrisisstructuur in werking getreden in Nederland. Vanaf het eerste moment was de politie met grote inzet van vele collega's samen met nationale en internationale partners actief om de repatriëring en identificatie van de slachtoffers tot een goed einde te brengen als ook het opsporingsonderzoek te verrichten. Hiertoe werd binnen de Landelijke Eenheid een Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden opgestart, de interne crisisstructuur.

De politie heeft samen met haar partners bij deze tragische gebeurtenis een betekenisvolle prestatie neergezet. De slachtoffers en de persoonlijke bezittingen zijn vanuit conflictgebied overgebracht naar Nederland. Daar is bij 296 van de 298 slachtoffers de identiteit vastgesteld. De complexiteit van deze operatie heeft veel van de politie gevergd. De politieorganisatie zat daarnaast midden in een omvangrijke reorganisatie om te komen tot een nationale politie. Dit betekende dat gewerkt moest worden in een nieuwe structuur met andere verantwoordelijken. Bovendien werd gedurende de zomerperiode veel capaciteit ingezet voor een goede afhandeling van de nasleep van de ramp waardoor de capaciteitsdruk nog extra toenam. Gegeven deze bijzondere omstandigheden en omdat het de eerste keer was dat de politieorganisatie in haar ontwikkeling naar een nationale politie geconfronteerd werd met een operatie van deze omvang, heeft de politie de wens geuit om intern te leren van de inzet en de lessen te borgen in de (crisis)organisatie.¹

Deze wens vormde de aanleiding voor de evaluatie. De uitvoering van de evaluatie heeft plaatsgevonden in de periode september 2014 tot en met eind 2016, de bevindingen zijn besproken in afzonderlijke themasessies in de eerste helft van 2017. Dit rapport bevat de bevindingen, conclusies en aanbevelingen van de politie-evaluatie naar de afhandeling van de ramp met MH17. De lessen zijn ondergebracht in '4B's': begrip (kennis van de Rijkscrisisstructuur en van andere interne werkprocessen), balans (tussen bestuurlijke & operationele belangen en tussen operatie & bedrijfsvoering), bemensing (politievertegenwoordiging in besluitvormende gremia en inrichting van de eigen crisisorganisatie) en beeldvorming (korpscommunicatie en interne waardering van medewerkers).

1.2 Opdracht

De Korpsleiding heeft aan de Directie Operatiën de opdracht gegeven om het MH17 proces intern te evalueren met als doel te leren van de inzet en verbeterpunten voor de toekomst te identificeren. Centrale vraag van de evaluatie was dan ook: *Welke lessen kunnen worden getrokken voor de (crisis)organisatie op basis van de ervaringen van de direct betrokkenen en sleutelfiguren?* Bij de opdrachtformulering is door de Korpsleiding en de Algemeen Commandanten aangegeven dat gefocust moest worden op de thema's (1) Rijkscrisisstructuur en Communicatie, (2) Interne crisisorganisatie en Samenwerking met Defensie en (3) Repatriëring en Identificatie.

¹ Volgens het inrichtingsplan van de Nationale Politie zijn de gewenste cultuurelementen van de organisatie: professionele ruimte, (multicultureel) vakmanschap, permanente reflectie, de lerende organisatie, samenwerken en variëteit.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt verantwoording afgelegd over de gehanteerde evaluatieopzet. In de daarop volgende hoofdstukken zijn per thema de bevindingen beschreven. In hoofdstuk 3 staan de Rijkscrisisstructuur en Communicatie centraal, in hoofdstuk 4 de Interne Crisisorganisatie en Samenwerking met Defensie en in hoofdstuk 5 Repatriëring en Identificatie. In hoofdstuk 6 zijn de conclusies en aanbevelingen bijeengebracht onder de hierboven genoemde '4B's': begrip, balans, bemensing en beeldvorming.

2 Evaluatieopzet

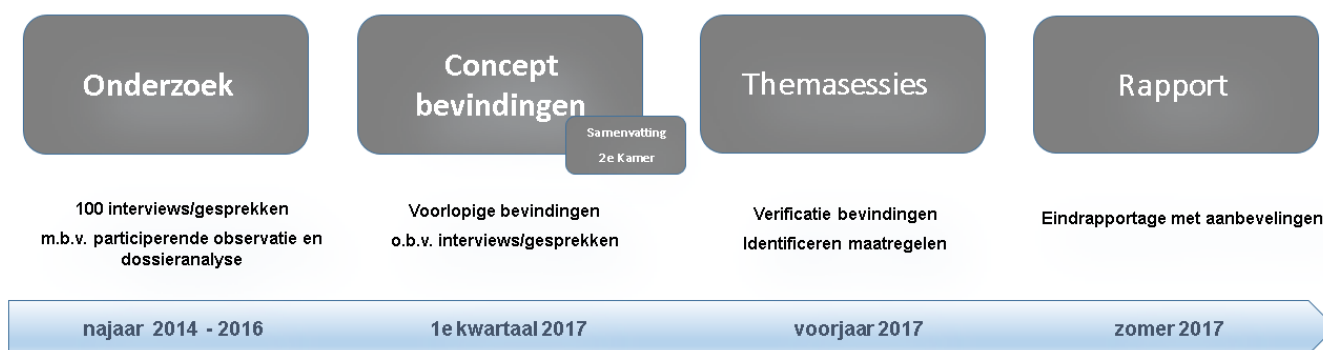
2.1 Inleiding

Hieronder volgt een toelichting op de evaluatiemethodiek, de scope en de geselecteerde evaluatieonderwerpen. Bij de interne kwalitatieve evaluatie is de bijdrage van de politie in de afhandeling van de ramp met MH17 geëvalueerd. Hierbij ging speciale aandacht uit naar de rol van de politie in de Rijkscrisisstructuur, het functioneren van de eigen crisisorganisatie en de uitvoering van de belangrijkste politiewerkzaamheden in het kader van repatriëring en identificatie. Het opsporingsproces is niet meegenomen in de evaluatie omdat het opsporingsonderzoek nog in volle gang is en tot op heden niet is afgerond. Getracht is om overlap met andere evaluaties rondom de ramp met MH17 zo veel als mogelijk te vermijden.

2.2 Methoden

De evaluatie is gericht op het identificeren van gedeelde verbeterpunten door betrokkenen om deze mee te nemen in het verder professionaliseren van de (nationale) crisisorganisatie. De evaluatie heeft betrekking op de periode vanaf het startmoment van de crisisorganisatie - de vliegcrash op 17 juli 2014 - tot en met 31 december 2015. Het evaluatieteam heeft in het najaar van 2014 de opdracht gekregen.

De voornaamste methode van onderzoek was het houden van 58 *semigestructureerde interviews* met direct betrokkenen en sleutelfiguren en 40 gesprekken met andere betrokkenen voor nadere duiding. Ter voorbereiding van de interviews is gebruik gemaakt van *participerende observatie* bij relevante overleggen en tijdens de uitoefening van politietaken en een *documentanalyse* van openbare bronnen. Ter afronding van de evaluatie zijn zes *themasessies* gehouden met een selectie van dossierverantwoordelijken, direct betrokkenen en (beleids)adviseurs. De sessies werden gehouden over de vooraf geselecteerde onderwerpen van de evaluatie plus het thema personele zorg. Dit onderwerp verdiende aparte aandacht. Deze sessies waren er op gericht om de voorlopige bevindingen te verifiëren en om te kijken naar maatregelen ten aanzien van de staande organisatie of de crisisorganisatie. Het evaluatieteam heeft na een evaluatie met een lange doorlooptijd bewust gekozen voor een warme overdracht van de bevindingen aan dossierverantwoordelijken binnen de politie. In de zomer 2017 is het eindrapport geschreven met daarin de aanbevelingen voor de organisatie. In het onderstaande schema staat de globale tijdlijn.



2.3 Scope en reikwijdte onderzoek

De evaluatie richtte zich uitsluitend op het eigen functioneren van de politieorganisatie binnen de onderstaande evaluatiethema's. De rol van betrokken partners werd alleen meegenomen als dit nadrukkelijk van invloed was op de eigen organisatie. De evaluatie is praktisch van aard en gericht op lessen die bruikbaar zijn bij een volgende crisis en de voorbereiding daarop.

Rijkscrisisstructuur en Communicatie

Op dit vlak richtte de evaluatie zich op de afstemming tussen politie en haar strategische partners; specifiek op de verantwoordelijkheidsverdeling tussen partners en de afbakening van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de politie binnen de Rijkscrisisstructuur. Ook de crisisstructuur in de Oekraïne en de rol van de politie daarbij werd geëvalueerd; gericht op de verhouding tussen de politiek-bestuurlijke component in Kiev en de rol van de crisisorganisatie in Driebergen. Daarnaast kreeg het communicatieproces binnen de Rijkscrisisstructuur en binnen de eigen crisisorganisatie speciale aandacht. Het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie was informatie knooppunt vanuit de Rijksoverheid op het gebied van pers- en publieksvoorlichting en eindverantwoordelijk voor de crisiscommunicatie.²

Interne Crisisorganisatie en Samenwerking met Defensie

Hier is gekeken naar de opschaling- en commandostructuur, de samenstelling, werking en inrichting van de eigen crisisorganisatie en de betrokkenheid en rol van de staande organisatie. Het ging daarbij om de interne afstemming tussen de Korpsleiding, de crisisorganisatie en diverse andere betrokken onderdelen van de politie. De focus lag enerzijds op de verticale koppelvlakken, dat is de verbinding tussen strategisch, tactisch en operationeel niveau. Daarbij is gelet op de consequenties van de strategische besluitvorming voor de operatie en de invloed van de politie op deze besluitvorming. Anderzijds lag de focus op de horizontale koppelvlakken, dat is de onderlinge samenwerking tussen de verschillende deelprocessen (zoals het identificatieproces en het ondersteuningsproces), waarbij ook werd gekeken naar de onderlinge rolverdeling.

Verder is specifiek gekeken naar de samenwerking met Defensie. Defensie had voor de politie een sleutelrol; Defensie verzorgde mede de logistieke ondersteuning, voorzag de politie van intelligence over het oorlogsgebied en de politiemedewerkers werden in het oorlogsgebied begeleid door de Koninklijke Marechaussee (KMar). Aandacht is ook uitgegaan naar wat de politie kan leren van hun expertise en ervaring op bovengenoemde terreinen.

Repatriëring en Identificatie

Voor Nederland waren een snelle repatriëring van de lichamen en identificatie van de slachtoffers de belangrijkste speerpunten na de ramp met MH17. De interne crisisorganisatie had als initiële prioriteit: sturing geven aan de repatriëring en identificatie van de stoffelijke overschotten en persoonlijke bezittingen. Het overbrengen van de stoffelijke overschotten en persoonlijke bezittingen naar Nederland was een proces waarbij de politie een belangrijke rol speelde. Daarnaast was sprake van een grootschalige identificatie van rampslachtoffers, waarbij nauw werd samengewerkt met internationale deskundigen en betrokkenen.³ Ten slotte ging aandacht uit naar de rol van de familierechercheurs, die de eerste weken na de ramp de gegevens van de slachtoffers verzamelden ten behoeve van de identificatie.

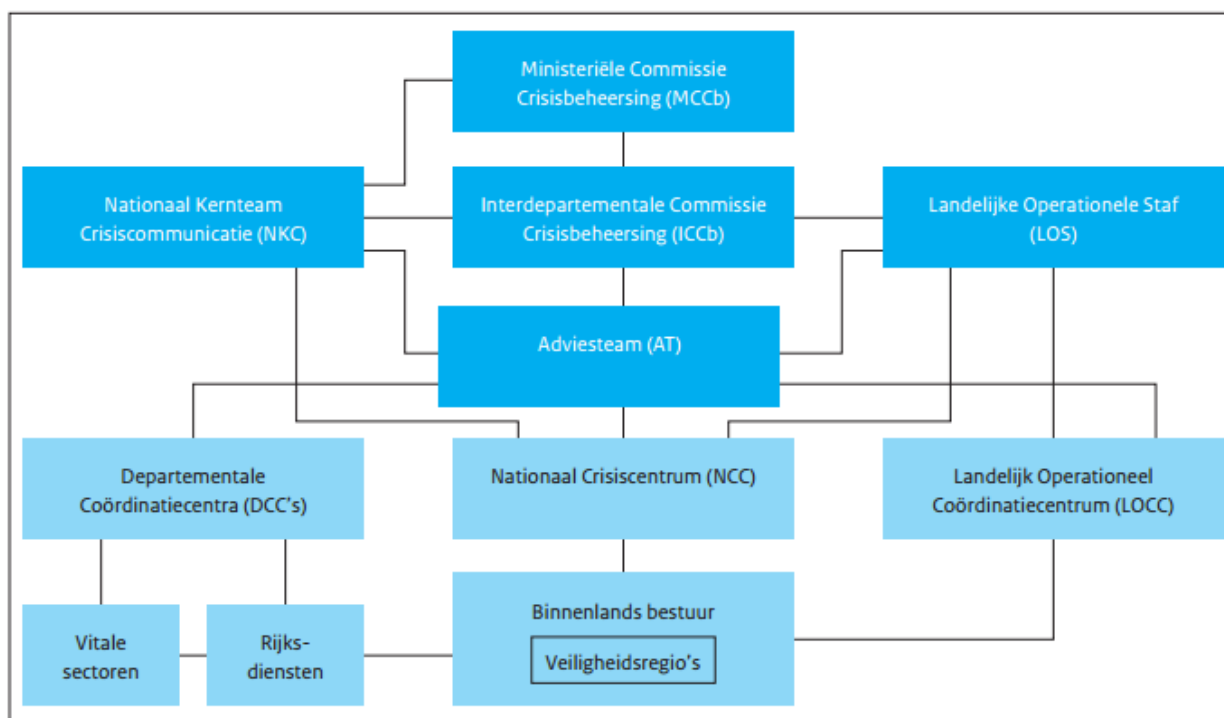
² Zie Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming (NCTV, 2013).

³ Daarbij werd gebruikt gemaakt van het Landelijk Team Forensische Opsporing. Dit is een team met o.a. politie, de KMar en het Nederlands Forensisch Instituut, waarin deskundigheid op het gebied van forensische opsporing en slachtofferidentificatie is gebundeld. De prioriteit van het LTFO bij MH17 lag bij de identificatie van de slachtoffers.

3 Rijkscrisisstructuur en Communicatie

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de evaluatiethema's Rijkscrisisstructuur en Communicatie. In Nederland is sprake van vier niveaus in crisisbesluitvorming: nationaal, bovenregionaal, regionaal en lokaal. De context, functie en vorm van crisisbesluitvorming op nationaal niveau (Rijkscrisisstructuur) is beschreven in het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming. Binnen de Rijkscrisisstructuur kan - afhankelijk van de aard van de crisis - opschaling plaatsvinden naar het Adviesteam (AT, inmiddels Interdepartementaal Advies Orgaan), de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb) en de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb). Daarnaast is sprake van de volgende ondersteunende gremia: het Nationaal Crisis Centrum (NCC), Departementale Coördinatiecentra (DCC's), het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (NKC) en het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC) dat eventueel kan opschalen naar de Landelijke Operationele Staf (LOS). Voor wat betreft de taken van en de daarop af te stemmen functionele en personele structuur binnen deze organieke onderdelen van de Rijkscrisisstructuur, kan worden verwezen naar het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming. Onderstaand schema om de structuur te verduidelijken, is afkomstig uit het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming uit 2013. Inmiddels is er een nieuwe versie onder andere naar aanleiding van de ervaringen binnen MH17.



Voor het eerst kwam bij een ramp de Rijkscrisisstructuur in werking voor de nationale politieorganisatie. Kritische reflectie op het acteren van de politie in diverse gremia van deze structuur kan bijdragen aan effectieve bestuurlijke besluitvorming in de toekomst en aan een goede samenwerking tussen de politieorganisatie en haar partners. Dit geldt ook voor de (eventuele) politie afvaardiging aan en het functioneren in het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (en/of het NCC). De deelname aan het multidisciplinaire NKC heeft ook gevolgen voor de (inrichting van) communicatie in de eigen crisisorganisatie. De belangrijkste bevindingen op deze thema's worden hieronder beschreven.

3.2 Bevindingen Rijkscrisisstructuur

Coördinatie, sturing en gezag

Achteraf kan worden geconstateerd dat betrokken politiefunctionarissen verschillende beelden hadden over de geldende coördinatie-, sturings- en gezagslijnen op Rijksniveau in tijden van een crisis. De ervaring van onze politieorganisatie met het functioneren in de context van de Rijkscrisisstructuur was bij aanvang beperkt, de onbekendheid met de materie gold zowel voor sommige leidinggevendenden als voor de ondersteunende adviseurs. Mede hierdoor kon - volgens betrokkenen - niet altijd goed onderscheid gemaakt worden tussen eigenlijke en oneigenlijke sturing op verschillende operationele processen. Er bestond in ieder geval geen gezamenlijk beeld hierover. Een voorbeeld hiervan is dat door de Algemeen Commandanten de plaatsvervangend Korpschef werd gezien als primaire sturingslijn, waarbij niet altijd helder onderscheid werd gemaakt tussen beheer en gezag. Daarbij leefde soms ook de opvatting bij enkele betrokkenen dat de Rijkscrisisstructuur zelf (los van een besluitvormingsgremium) feitelijk gezag heeft over de operatie. De directe communicatie tussen medewerkers van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) en de collega's in de Oekraïne droeg hier aan bij. De politie heeft aangegeven aan de NCTV dat de communicatie diende plaats te vinden via de eigen sturingslijn. Er is verder binnen de interne crisisorganisatie niet altijd voldoende besef geweest dat de operationele afhandeling van de ramp in het buitenland onder gezag van het betreffende land verloopt en dat daarom voortdurend diplomatieke afstemming vereist was.

De diversiteit aan beelden in termen van sturing en gezag zien we het sterkst terug in de duiding die werd gegeven in interviews aan de rol en positie van de politiefunctionaris die fungeerde als Head of Mission, aan wie hij verantwoording aflegde en wat zijn operationele mandaat was. De beelden varieerden van een functionaris die eindverantwoordelijk was voor de operatie in de Oekraïne onder gezag van de Rijkscrisisstructuur tot en met een politiefunctionaris die was ingezet in het politieke-bestuurlijke besluitvormingsproces in de Oekraïne. De keuze om de Head of Mission in politie-uniform te laten acteren, droeg bij aan de verwarring bij de collega's.⁴ Het gebrek aan een gedeeld beeld binnen de politie over de rol van de Head of Mission leidde in de operatie soms tot afstemmingsproblemen. Dit had echter volgens betrokkenen geen operationele consequenties. De activering van de Head of Mission heeft volgens direct betrokkenen overigens wel gezorgd voor duidelijkheid in de operatie en in het bestuurlijke besluitvormingsproces.

Vertegenwoordiging en ondersteuning Korpsleiding in belangrijke gremia

De feitelijke bemensing van de 'politiefuncties' binnen de Rijkscrisisstructuur tijdens MH17 week op onderdelen af van het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming. Zo hadden de plaatsvervangend Korpschef en nog een lid van de Korpsleiding zitting in de ICCb en hadden communicatieadviseurs zitting in het NKC zelf in plaats van binnen het team pers- en publieksvoorlichting.

Direct betrokkenen vonden het wenselijk dat de Korpschef aansloot bij het MCCb, net als zijn evenknie van Defensie. Hierdoor kon directe politiek-bestuurlijke advisering plaatsvinden, hetgeen op verschillende onderwerpen positief uitpakte. Wel wordt in de organisatie onderkend dat de politie vanaf de start aangesloten had moeten zijn, ook de vertegenwoordiging van de politie in de ICCb was niet vanaf de 'opstart' geregeld. Dat de politie daadwerkelijk was vertegenwoordigd in deze gremia, werd intern als zeer waardevol ervaren.

Er is intern brede overeenstemming dat een andere hoge politiefunctionaris, anders dan een lid van de Korpsleiding, mogelijk een meer logische vertegenwoordiger van de politie in de ICCb had kunnen zijn. De vertegenwoordiging in de ICCb heeft namelijk een grote wissel getrokken op de leden van de

⁴ De formele Head of Mission was er vanaf de tweede week dat de politie actief was in Oekraïne. De politievertegenwoordiger in Oekraïne opereerde daarvoor bewust niet in politie uniform, maar in kledij van het Landelijke Team Forensische Opsporing.

Korpsleiding, mede gezien de noodzakelijke continuering van de reguliere werkzaamheden tijdens de reorganisatie.

In de opstartfase ontbrak het volgens het strategisch niveau aan een omvangrijkere en professionelere ondersteuning van de politievertegenwoordigers in de belangrijkste gremia van de Rijkscrisisstructuur. Hierdoor hadden keuzes over de eigen positionering binnen de Rijkscrisisstructuur, de inrichting en de bemensing van de interne organisatiestructuur (in aansluiting op de Rijkscrisisstructuur) beter afgewogen kunnen worden. Operationele belangen hadden dan wellicht nog beter voor het voetlicht gebracht kunnen worden. De staf Korpsleiding, als aangewezen onderdeel van het Korps om deze rol te vervullen, was volgens direct betrokkenen nog niet goed gefaciliteerd om de Korpsleiding te ondersteunen en te adviseren bij een dergelijke nationale crises. Uit de interviews blijkt dat binnen deze beleidsstaf nog geen brede parate kennis was over de rollen en bevoegdheden in de Rijkscrisisstructuur. Bovendien betrof het een uitzonderlijke gebeurtenis, waarbij weinig aanspraak kon worden gemaakt op bestaande ervaringen. Politievertegenwoordigers in de Rijkscrisisstructuur kregen te horen van derden dat ze het idee hadden dat de adviseurs van de politie minder bekend waren met de weg in het Haagse als het gaat om crisisbesluitvorming. Dat speelde de organisatie bij de advisering over de crisisbesluitvorming soms parten.

Vorbereiding ICCb en MCCb

De politietop heeft in de Rijkscrisisstructuur een voorbereidend multidisciplinair gremium voorafgaand aan de ICCb gemist. In dat gremium had kunnen worden kortgesloten wat het informatiebeeld was, wat de onderliggende operationele dilemma's waren en waar verantwoordelijkheden lagen. Dan was in de ICCb meer ruimte geweest om de operationele en politiek-bestuurlijke belangen met elkaar af te wegen en te voorzien van een integraal advies. Vanwege de specifieke internationale context hadden operationele vraagstukken veel invloed op de politiek-bestuurlijke beslissingen en hadden politiek-bestuurlijke beslissingen grote consequenties voor de operatie. De ICCb bleek tijdens MH17 voor de politie te veel een informatieknooppunt. Achteraf was het wenselijk geweest voor de politie als het ICCb meer een duidingsknooppunt zou zijn geweest. Met andere woorden, een gremium waar betekenis kon worden gegeven aan de (integraal) geïdentificeerde en geanalyseerde feiten en gegevens ten behoeve van (advisering bij) besluitvorming. Achteraf kan worden geconstateerd dat de politie in dit gremium dan de operationele belangen beter over het voetlicht had kunnen brengen.

Voorts is gebleken dat er behoefte was aan operationele afstemming tussen de uitvoeringsinstanties, los van de politieke besluitvorming en los van de ICCb. Het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum/de Landelijke Operationele Staf is niet in positie geweest rond (het voorbereiden van) de repatriëring van de lichamen en persoonsgebonden goederen in nauwe afstemming met Buitenlandse Zaken, terwijl dit conform het handboek crisisbeheersing wel is voorgeschreven. Dit is opgelost door de latere instelling van de Stuurgroep Recovery MH17, onder voorzitterschap van Defensie. Betrokkenen waren zeer te spreken over dit overleg waarin de operationele belangen goed kon worden afgewogen.

3.3 Bevindingen communicatie

Crisiscommunicatie (NKC) en korpscommunicatie

De politie was binnen het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie vertegenwoordigd door medewerkers van de directie Communicatie en niet door de directeur Communicatie. Achteraf gezien had dit voor de politie wel een positieve werking kunnen hebben, omdat het korpscommunicatiebelang niet altijd een positie heeft kunnen krijgen naast het belang van (bestuurlijke) crisiscommunicatie binnen het NKC. Er kwam pas relatief laat een eigen communicatiestrategie tot stand, waarbij de politie haar eigen beeldvorming goed had kunnen neerzetten. Dit heeft de politie vooral parten gespeeld rondom het wel of niet tijdig betreden van de rampplek. Volgens betrokkenen heeft het beeld relatief lang in de buitenwereld geleefd dat de politie het zoekgebied niet in wilde. Het kostte veel moeite om hier het genuanceerde beeld tegenover te zetten dat keuzes waren gebaseerd op veiligheidsoverwegingen. Dit ging volgens de

collega's ten koste van ons imago en van het beeld dat de politie er alles aan deed om de slachtoffers naar huis te brengen.

Rolverdeling communicatiemedewerkers

De communicatiefuncties van de politie binnen de Rijkscrisisstructuur en de interne crisisorganisatie waren niet logisch volgens een eenduidig beeld ingericht. De communicatiemedewerkers van de politie binnen het NKC hadden een directe informatie- en advieslijn richting de Korpsleiding buiten de Algemeen Commandant om. Dit was conform de reguliere lijnverantwoordelijkheid en niet volgens de gebruikelijke lijn in de crisisstructuur. Er was tijdens MH17 niet helder onder wiens verantwoordelijkheid korpscommunicatie plaats vond bij opschaling naar een crisisorganisatie. De crisiscommunicatie vond plaats onder verantwoordelijkheid van de Rijkscrisisstructuur.

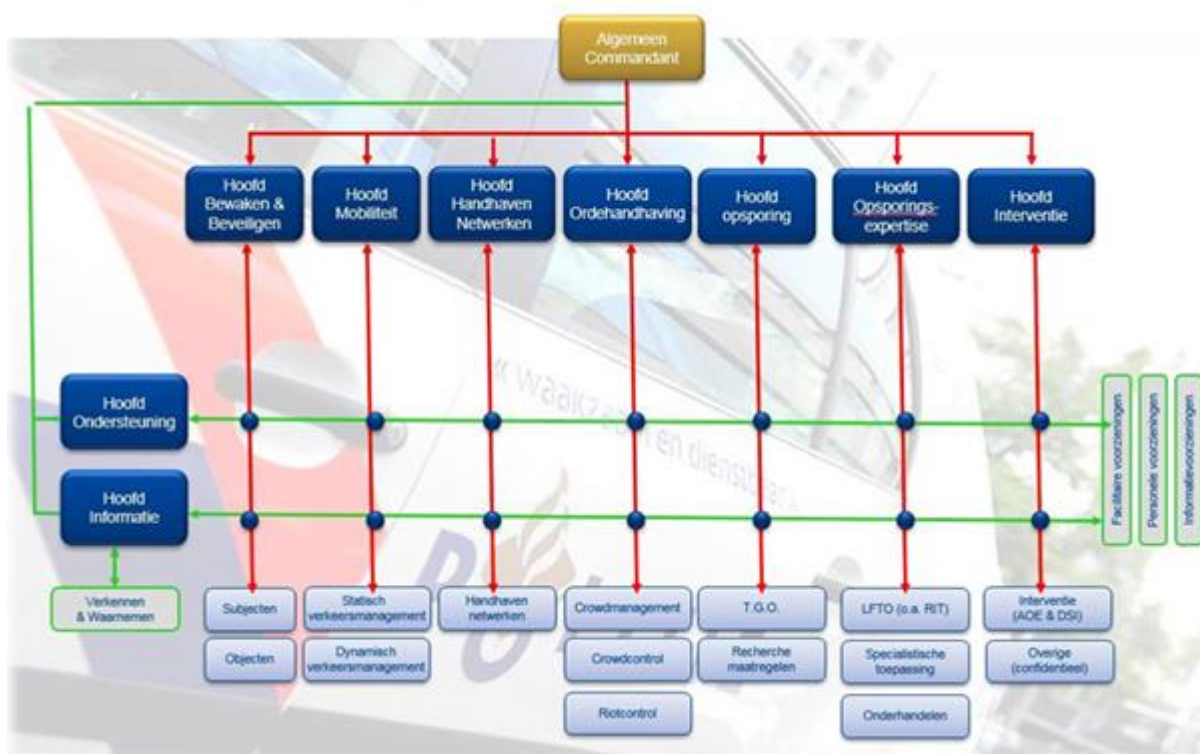
Het communicatieproces binnen de interne crisisorganisatie werd bezet door een communicatieadviseur van de Landelijke Eenheid. Zijn werkzaamheden waren gericht op het doorgeven van informatie van buitenaf (media) aan de eigen crisisstaf. De communicatiemedewerker van de politie in Oekraïne werkte om praktische redenen – met instemming van de communicatieadviseur in de crisisstaf – buiten de eigen crisisstructuur om. Er was sprake van een directie lijn tussen de communicatiemedewerkers in de Oekraïne en het plaatsvervangend hoofd persvoorlichting bij het Ministerie van Veiligheid & Justitie.

In de praktijk werd ondervonden dat er twee communicatie advieslijnen naast elkaar bestonden die (te) weinig met elkaar afstemden. Het ging daarbij om de lijn Korpsleiding-directie communicatie-NKC-communicatieadviseur Oekraïne en de lijn Algemeen Commandant-communicatieadviseur staf- directie communicatie-NKC. Dit had volgens betrokken vooral zijn weerslag op de interne communicatieadvisering.

4 Interne Crisisorganisatie en Samenwerking Defensie

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de thema's Interne crisisorganisatie en Samenwerking met Defensie. De politie heeft een standaard structuur beschreven voor de beheersing van een crisis binnen het gebied van een of meerdere eenheden. Deze structuur, de Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden (SGBO of crisisstaf) is in elke politie-eenheid de 'wakende' organisatievorm die bij grootchalige incidenten en bijzonder optreden in werking treedt. Deze organisatievorm heeft een projectmatig karakter en voorziet in een tijdelijke commandostructuur. Voor elk belangrijk politieproces zijn hoofden benoemd, die afhankelijk van de aard en de omvang van de crisis geactiveerd kunnen worden. In ieder geval bestaat de crisisstaf uit een Algemeen Commandant (AC) en een hoofd ordehandhaving (HOHA), opsporing (HOPS), informatie (HIN) en ondersteuning (HON). Aanvullend kan de AC zijn team uitbreiden met een hoofd mobiliteit (HMOB), bewaken en beveiligen (HBB), handhaven netwerken (HHN), opsporingsexpertise (HOPEX), interventie (HINT), communicatie (HCOM) en bestuursondersteuning (HBO; als knop relatief nieuw bij MH17). Hieronder staat ter illustratie het monodisciplinaire crisismodel uit het Referentiekader Regionaal Crisisplan 2009. Sinds de vorming van de Nationale Politie bestaat ook op het nationale niveau een Nationale Staf Grootchalig Bijzonder Optreden (NSGBO of nationale crisisstaf). Een NSGBO treedt in werking bij (dreigende) rampen of crises met nationale impact waarbij binnen de politie een overkoepelende crisisorganisatie vereist is met een coördinerende rol.



Anders dan Defensie heeft de politie geen permanente crisisorganisatie. Bij iedere ramp, crisis of grootchalig optreden wordt een crisisorganisatie op maat ingericht. In dit hoofdstuk staat het vraagstuk centraal of volgens de betrokkenen de inrichting van de crisisstaf binnen de Landelijke Eenheid achteraf gezien passend was voor de aard en de omvang van deze crisis. Hierbij moet worden opgemerkt dat de MH17 ramp een uitzonderlijke gebeurtenis was, waarvoor nog geen scenario's waren beschreven. Het was ook de eerste keer dat de crisisorganisatie van de nationale politie moest opereren binnen de Rijkscrisisstructuur. Binnen deze context is ook gekeken naar de operationele samenwerking met Defensie en de onderlinge taakverdeling bij de missie. De belangrijkste bevindingen op de thema's worden hieronder beschreven.

4.2 Bevindingen interne crisisorganisatie

NSGBO of SGBO als meest adequate vorm van de crisisorganisatie

Ten tijde van de MH17 ramp was de Nationale Staf een vrij nieuwe organisatievorm waar slechts één keer eerder ervaring mee was opgedaan, tijdens de National Security Summit in 2014. De verhouding en de precieze taak- en rolverdeling tussen een nationale crisisstaf en de eenheidsstaven was nog in ontwikkeling.

Voor de ramp met MH17 is een SGBO Landelijke Eenheid ingesteld, die aan de slag ging met een zelf geformuleerde opdracht (prioritering):

1. Identificatie slachtoffers & Repatriëren Human Remains en Personal Belongings
2. Strafrechtelijk onderzoek naar de daders van de ramp
3. Veiligheid inzet eigen mensen en risicobeheersing met als uitgangspunten: het plaats delict valt in een oorlogsgebied, er mogen geen extra slachtoffers vallen bij de missie en de garantie dat een politiefunctionaris de individuele keuze had om wel/niet naar de rampplek te gaan.

Bij de betrokkenen heersten twee gangbare meningen over de keuze van een crisisstaf binnen de Landelijke Eenheid. Enerzijds zijn collega's van mening dat een SGBO was gerechtvaardigd omdat het vooral taken van de Landelijke Eenheid betrof. Gegeven de opdracht lag het operationele zwaartepunt op de inzet van het Landelijk Team Forensische Opsporing (LTFO) en de inzet van de Landelijke Recherche die vanuit deze Eenheid opereren. Anderen zijn van mening dat een NSGBO beter passend was geweest gezien de politiek-bestuurlijke context (werken binnen de Rijkscrisisstructuur) en vanwege het benodigde mandaat van het Hoofd Ondersteuning bij de landelijke uitvraag voor personeel en het regelen van materiaal.

Rol SGBO ten aanzien van de missie in Oekraïne

Uit de interviews blijkt dat betrokkenen, afhankelijk van hun positie binnen de crisisorganisatie, anders dachten over de rol van de crisisstaf in Nederland: deze was sturend op de operatie dan wel faciliterend aan de uitvoering. Collega's die in Oekraïne werkten, werden naar eigen zeggen aangestuurd door de Commandant van Defensie ter plaatse. Zij vonden dat de Algemeen Commandant die vanuit Nederland opereerde op afstand de uitvoering niet kon aansturen. In hun ogen moest de crisisstaf in Nederland vooral faciliterend zijn aan hun proces en ze hadden daarom meer ondersteuning verwacht. Vooral het logistieke proces dat de operatie in Oekraïne moest ondersteunen was in hun ogen dan ook onvoldoende zwaar opgetuigd. Men vond de crisisorganisatie in Nederland ten opzichte van de operatie in Oekraïne te groot. Sommige collega's die terugkwamen uit Oekraïne waren verbaasd dat zij niet werden uitgenodigd in de stafvergadering om hun ervaringen uit Oekraïne te delen.

Volgens andere betrokkenen in de crisisstaf was men beter in staat om vanuit Nederland om te gaan met de externe druk en kon de crisisstaf het operationele belang beter duidelijk maken aan derden. Zo voerden de burgemeesters, vanuit hun verantwoordelijkheid, druk uit op de politie om snel slachtofferlijsten te leveren. De Ministeries van Veiligheid & Justitie en Buitenlandse Zaken wilden snel resultaat boeken bij de rampplek in Oekraïne, terwijl de situatie in Oekraïne uiterst onveilig en instabiel was. Tot slot was er natuurlijk ook maatschappelijke druk om de slachtoffers terug te halen en lag er druk vanuit de internationale gemeenschap om een verantwoordelijke voor de crash aan te wijzen. Men vond wel in de crisisstaf dat de politiek-bestuurlijke ondersteuning voor de politie in de Rijkscrisisstructuur te weinig was opgetuigd om het operationele belang optimaal over het voetlicht te brengen. De Korpsleiding was, zoals eerder aangegeven, van mening dat hun ondersteuning bij de MCCb en ICCb in het begin onvoldoende breed was georganiseerd waardoor de operationele consequenties van politiek-bestuurlijke besluitvorming niet altijd optimaal konden worden gededd. Betrokken geven aan dat het van belang is dat de politie goed kan uitleggen waarom bepaalde operationele keuzes gemaakt moeten worden ten behoeve van de kwaliteit van de inzet.

De personele en functionele invulling van de crisisorganisatie

Het feit dat de ramp plaatsvond tijdens de reguliere vakantieperiode is een complicerende factor geweest voor de beschikbaarheid en de selectie van personeel. Binnen de crisisorganisatie zelf was bovendien noodgedwongen sprake van veel personele wisselingen. Dit was nadelig voor de continuïteit en heeft geleid tot extra afstemmings- en overdrachtsmomenten. Een veelgehoorde klacht die door de respondenten is geuit is dat er, ondanks de druk om snel op te schalen, te weinig is nagedacht over het selectieproces; welke competenties voor specifieke opdrachten noodzakelijk waren en wie daartoe het meest geschikt zou zijn. Mensen kregen buitengewone opdrachten in een zeer moeilijke missie op basis van een zeer persoonlijk netwerk en op basis van intuïtieve keuzes.

De invulling van de interne crisisstaf was verder vrijwel identiek aan het managementteam van de Landelijke Eenheid. Dat gaf veel druk op de staande organisatie maar werkte in eerste instantie gemakkelijk, omdat gewerkt kon worden volgens bestaande verhoudingen en sturingslijnen. Bestaande hiërarchische lijnverhoudingen werkten echter ook door in de crisisorganisatie. Dit botste met het uitgangspunt van een (tijdelijke) crisisorganisatie dat gebaseerd is op een functionele taakverdeling. Dit veranderde gedurende het traject, mede dankzij de personele wisselingen.

Volgens velen was binnen de stafvergadering te weinig ruimte voor tegenspraak en reflectie. Een aantal betrokkenen geeft aan dat meer openheid ten goede had kunnen komen aan de onderlinge afstemming. Daarnaast waren er medewerkers die meer oog hadden voor hun eigen deelverantwoordelijkheid en minder oog hadden voor andere processen.

De meningen zijn verdeeld als het gaat om de periode waarin de crisisorganisatie (een tijdelijke structuur) binnen de politie gehandhaafd is gebleven. Iedereen is het er wel over eens dat het wel of niet handhaven te lang boven de markt heeft gehangen. Bij de inrichting van de duurzame voorziening zijn niet altijd heldere afspraken gemaakt welke werkzaamheden nog wel en welke niet langer uitgevoerd zouden kunnen worden. Vervolgens heeft niet iedereen binnen de organisatie zich gehouden aan de gemaakte afspraken, vooral omdat betrokkenen nog graag wilden bijdragen aan een optimaal resultaat.

De leiding van het Landelijke Team Forensische Opsporing (LTFO) had zich graag meer nadrukkelijk vertegenwoordigd gezien in de leiding van de crisisorganisatie om zo meer invloed uit te oefenen op de besluitvorming inzake de specifieke eisen die het repatriërings- en identificatieproces met zich mee brengt. Daar staat tegenover dat het LTFO vanuit het verleden gewend was om voor een groot deel zelfvoorzienend te zijn en rechtstreekse lijnen te onderhouden met Buitenlandse Zaken (als bevoegd gezag).

De aanvulling van het crisisteam met een hoofd bestuursondersteuning (HBO) heeft volgens velen meerwaarde gehad. Op deze manier kon de politiek-bestuurlijke context waarbinnen het operationele belang een plek moest krijgen beter worden geduid in de stafvergadering. Dit verdient volgens betrokkenen continuering in een volgende crisisstaf.

Aandacht voor het belang van de bedrijfsvoering

Volgens vele betrokkenen was het ondersteuningsproces ten behoeve van personeel en middelen bij de start (mede als gevolg van personele beschikbaarheid) niet optimaal ingericht. Zoals aangegeven had dit volgens sommigen ook te maken met de keuze voor een Staf binnen de Landelijke Eenheid in plaats van een Nationale Staf, waardoor het hoofd ondersteuning (HON) geen vanzelfsprekende nationale doorzettingmacht had. Anderen geven aan dat in de opstartfase te weinig ruimte is geweest voor planvorming, zoals dit wel bij Defensie plaatsvindt. De inrichting van de interne crisisorganisatie is gezien de tijdsdruk logischerwijs niet vooraf helemaal doordacht, maar er is ook na verloop van tijd weinig geëvalueerd en bijgesteld.

Bijna alle betrokkenen zijn het erover eens dat goed moet worden gekeken naar de brede taakstelling van het hoofd ondersteuning (HON) waaronder nu in principe alle disciplines van de bedrijfsvoering vallen.

Juist vanwege het uitzonderlijke karakter van de MH17 missie (werken in een risicogebied) had bijvoorbeeld de HR component (zie ook personele zorg en waardering) een meer zichtbare positie moeten krijgen. Ditzelfde geldt voor het logistieke proces, waarbij de politie goed werd ondersteund door Defensie. Sleutelpersonen uit de bedrijfsvoering vinden dat in het huidige crisismodel een disbalans bestaat tussen bedrijfsvoering en operatie in de samenstelling van het crisisteam.

Over het functioneren van het Politiediensten centrum (PDC) tijdens de crises zijn de vertegenwoordigers van de operationele processen kritisch. De bedrijfsvoering was te weinig op de operatie gericht, wat zich onder meer uitte in te lange doorlooptijden. Er waren dikwijls interventies nodig om zaken van de grond te krijgen en moest het operationele belang vaak worden herbevestigd. De politie was volgens velen qua middelenvoorziening onvoldoende voorbereid op dit type inzet in het buitenland. Praktische zaken zoals het voorhanden hebben van voldoende creditcards en beveiligde telefoons werden genoemd.

Een ander aspect van de bedrijfsvoering binnen MH17 was de informatievoorziening. Er was binnen de operatie behoefte aan betere toepassing van standaarden op het gebied van verslaglegging en digitale logging op alle niveaus. Dit bedrijfsvoeringsonderdeel was niet optimaal belegd binnen de crisisorganisatie.

Personele zorg en waardering

Zowel binnen de crisisstaf als ook binnen enkele kritieke operationele processen is sprake geweest van extreem lange werkdagen over een lange periode. Uit de interviews blijkt dat er meer aandacht had kunnen worden besteed aan het regelen van structurele vervanging, zoals bijvoorbeeld via een buddy systeem. Deze inzet had begrijpelijkerwijs soms zijn weerslag op het functioneren van individuen en het collectief. Hierbij is soms sprake geweest van zelfoverschatting door leidinggevendenden, van zichzelf en ten aanzien van medewerkers waardoor collega's gedurende een lange periode lange werkdagen hebben gemaakt. Dit had consequenties bij het weer oppakken van de reguliere taken.

Betrokkenen geven aan dat er vanuit de organisatie (in samenwerking met Defensie) een nazorgtraject was geregeld, maar men ervoer dit te veel als een 'verplichting' of vooral 'voor de vorm'. Men miste maatwerk in de behoeftestelling. Bovendien is deze nazorg pas na weken op gang gekomen, wat volgens betrokkenen direct had moeten gebeuren. Daarnaast bestond lang onduidelijkheid over de noodzakelijke verzekeringen van collega's die naar het buitenland gingen. Ook het belang van metingen van bloedwaarden bij de inzet in een risicogebied is niet onderkend, terwijl dit een belangrijke les was van de Bijlmerramp. Al met al ontbrak het aan integraal afgestemde procedures omtrent de veiligheid van medewerkers tijdens een dergelijk buitenlandse missie. Wel kregen collega's ter plaatse de vrijheid om zelf te beslissen of ze wel of niet wilden afreizen naar de rampplek.

In de ogen van een aantal geïnterviewde medewerkers had het politiepersoneel te weinig distantie tot het werk, dit uitte zich bijvoorbeeld bij de inzet van het personeel in Oekraïne. De inzet in het buitenland over een lange en intensieve periode droeg risico van 'cocon vorming' met zich mee.

Bij diverse betrokkenen heerst er verder onbegrip over de verschillende gronden voor de toegekende toeslagen. Collega's met weinig operationele en emotionele belasting in Oekraïne (naast collega's in Oekraïne waarbij dat wel het geval was) kregen standaard een toeslag, terwijl collega's die zwaar emotioneel en fysiek belast werden tijdens het identificatieproces in Hilversum geen toeslag kregen. In incidentele gevallen werden mensen aangesproken op hun optreden, terwijl sprake was van inzet onder hoge interne en externe druk waarvoor mensen waardering hadden verwacht.

Er bestond een verschil tussen het onderscheidingenbeleid van Defensie en politie en dat kwam naar voren in de afronding van een specifieke missie. Twee medewerkers van Defensie die in bijzondere omstandigheden tijdens deze missie uitmuntend werk hebben verricht, zijn onderscheiden door de Koning. Een politie-collega die in dezelfde omstandigheden acteerde heeft echter geen bijzondere onderscheiding gekregen. De politie mist volgens velen een ereteken van verdienste.

4.3 Bevindingen samenwerking met Defensie

Eindverantwoordelijkheid missie in Oekraïne

Een kwestie die veel discussie binnen de politie opriep was de vraag wat de aard van de missie was en wie dientengevolge (eind)verantwoordelijkheid droeg. Typeringen verschilden van een blauwe missie (lees politiemissie), een blauwe missie met een groen hek erom heen (onderzoek op het plaats delict beveiligd door defensie), een defensiemissie, een diplomatieke missie tot een internationale missie. Uiteindelijk is binnen de Rijkscrisisstructuur besloten dat het een defensiemissie betrof, omdat Defensie ervaring had met werken in een oorlogsgebied. Defensie kreeg de eindverantwoordelijkheid voor de veiligheid in het gebied en de politie voor het werk op de rampplek. De politieorganisatie heeft ondanks deze verantwoordelijkheidsdiscussie goed vastgehouden aan de zelf geformuleerde opdracht. Dit heeft volgens betrokkenen geholpen de processen goed te richten en de juiste prioriteiten te stellen. Zoals in het vorige hoofdstuk naar voren kwam, was voor betrokkenen in de operatie onduidelijk wat de rol was van de Head Of Mission ten opzichte van de Commandant van Defensie die de operationele aansturing verzorgde. Dit zorgde soms voor afstemmingsproblemen, maar had volgens collega's ter plaatse geen operationele consequenties.

Goede samenwerkingsrelatie opgebouwd

De operationele samenwerking tussen Defensie en politie verliep naar volle tevredenheid, bijvoorbeeld binnen het proces van bewaken & beveiligen en het identificatieproces in Nederland. De samenwerking tussen Defensie en politie op het terrein van intelligence verliep in het begin moeizaam omdat men elkaars commandostructuren niet kende. Duiding van de militaire tactiek en inschatting van de veiligheidssituatie moesten bij elkaar komen, dat vergde afstemming. Uiteindelijk waren betrokkenen ook hierover tevreden. De samenwerking met Defensie was volgens de betrokkenen mede zo goed vanwege het eerder opgebouwde netwerk bij de National Security Summit in 2014. Men had vertrouwen in elkaars expertise en vakkennis.

De betrokkenen waren over het algemeen content met de inzet van liaisons bij de crisisorganisaties van politie en Defensie, alhoewel de invulling beter had gekund. Zo was bij de politie sprake van verwarring over de rol van de KMar ten opzichte van de traditionele defensieonderdelen binnen de crisisorganisatie. De politieliaison had er last van dat hij niet altijd optimaal werd geïnformeerd door zijn eigen crisisstaf. Sommige betrokkenen waren van mening dat politie en Defensie beter één crisisorganisatie hadden kunnen vormen, maar volgens anderen zou dit geen recht doen aan de zelfstandige taakstelling van de twee organisaties.

Volgens enkele collega's creëerde Defensie meer professionele distantie ten aanzien de operatie. Dit uitte zich onder andere in het feit dat de Algemeen Commandant vanuit Driebergen de operatie in Oekraïne aanstuurde, terwijl bij Defensie de Operationeel Commandant ter plaatse 'in the lead' was. Een ander verschil was dat de politiefunctionaris zelf mocht beslissen om wel of niet naar de rampplek te gaan, een uiting van een verschillende taakopvatting. Het wisselen van het defensiepersoneel bij de opsporingsmissie stond naar eigen zeggen deels in het teken van het creëren van professionele distantie, maar werd door de politie ter plaatse als nadelig ervaren omdat lokale netwerken opnieuw moesten worden opgebouwd.

5 Repatriëring en Identificatie

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de bevindingen beschreven op de thema's Repatriëring en Identificatie. De repatriëring en identificatie van de slachtoffers heeft veel van de individuele medewerkers en de organisatie gevergd, maar bij alle betrokkenen overheerste volledige toewijding aan deze voor nabestaanden en de waarheidsvinding zo belangrijke taak. Een complicerende factor voor de repatriëring was dat het rampterrein in oorlogsgebied lag. In verschillende missies hebben medewerkers zich zeer ingezet om lichaamsdelen terug te krijgen naar Nederland en (onder andere) in Hilversum zijn duizenden lichaamsdelen onderzocht en positief geïdentificeerd. Rondom deze werkprocessen en vooral in de koppelvlakken tussen verschillende disciplines valt volgens de betrokkenen echter ook nog het een en ander te verbeteren.

5.2 Bevindingen repatriëring

Betekenisvolle prestatie

Er was een sterke maatschappelijke, publicitaire en politieke druk om tot het uiterste te gaan in het terugbrengen van lichamen van overledenen en hun persoonlijke bezittingen. Gezien de geopolitieke context, de ingewikkelde veiligheidssituatie, de inherent moeilijke opgave in het uitgestrekte rampgebied en de omvang van de ramp hebben de politie en haar partners een betekenisvolle prestatie geleverd. Iedereen is het erover eens dat de inspanningen ook waren gerechtvaardigd gezien de aard en impact van deze verschrikkelijke ramp.

Volgens collega's ter plaatse hebben de lokale rampenbestrijdingsorganisatie en de brandweer in Oekraïne, onder moeizame condities naar de normen die daar gelden, uitstekend werk verricht bij het bergen van de slachtoffers. De politieorganisatie had veel profijt van hun voorbereidende werk.

De politie en haar partners zijn er in geslaagd om de relevante autoriteiten ervan te overtuigen dat de identificatie van slachtoffers het beste in Nederland kon worden uitgevoerd. Collega's hebben daartoe in een complex internationaal diplomatiek krachtenveld het essentiële vertrouwen verworven.

Lichamen naar Nederland

Het begeleiden van de lichamen diep vanuit het conflictgebied naar Charkov heeft veel geëist van betrokken collega's. Er is sprake geweest van een bijzondere gevaarzetting en extreme onzekerheid. Medewerkers hebben verklaard dat zij tot het uiterste zijn gegaan om de zeer hoge verwachtingen die bestonden over het naar huis brengen van de slachtoffers waar te kunnen maken. Daarbij voelden collega's soms een gebrek aan ruggeleuning door de organisatie.

Personeel en aansturing

Door derden werd druk uitgeoefend op de politieorganisatie om met veel mensen richting Oekraïne af te reizen. Het is de politie niet gelukt om daarbij een concrete opdrachtverstrekking af te dwingen. Zeker in de eerste weken zijn er dan ook momenten van spanning geweest tussen de werkelijkheid bij de crisisstaf in Driebergen en de werkelijkheid in Oekraïne. Er werd door collega's ter plaatse soms vertrouwen gemist in hun operationele beoordelingsvermogen, ze hadden het idee dat ze te weinig inbreng hadden in de besluitvorming in Nederland. Alle betrokkenen binnen de politie zijn het erover eens dat het goed is dat niet is gekozen voor een zware militaire missie naar het zoekgebied.

Zoals eerder is opgemerkt was het opvallend dat de NCTV op sommige momenten rechtstreeks communiceerde met politiepersoneel ter plaatse. De Korpsleiding en de crisisstaf hebben aan de NCTV aangegeven dat deze vorm van directe communicatie niet wenselijk was, zonder tussenkomst van de crisisstaf. Vanuit de politieorganisatie had men overigens wel begrip voor de druk waaronder de medewerkers van de NCTV moesten opereren.

Vanuit veiligheidsoverwegingen en vanwege personele schaarste is bij herhalingsmissies in het zoekgebied er soms voor gekozen om de plekken in de kolonnes niet volledig in te vullen met forensische deskundigen. De uitvraag van niet-forensisch personeel is echter naar eigen zeggen onvoldoende afgestemd met de forensische kolom in termen van expertise, competenties, beschikbaarheid en voorbereiding.

5.3 Bevindingen identificatie

Identificatieproces in Hilversum

Het Landelijk Team Forensische Opsporing (LTFO) en andere betrokkenen hebben veel zorg en aandacht gegeven aan de identificatie van de slachtoffers. Dit betekende een enorme betrokkenheid bij het belang van nabestaanden om hun dierbaren een goede laatste rustplaats te kunnen geven. Het identificatieproces bij MH17 heeft internationaal geleid tot nieuwe standaarden in de wereld van Disaster Victim Identification.

Contact met families

De Koninklijke Marechaussee heeft op de avond van de ramp een bezoek gebracht aan het hotel op Schiphol waar familieleden en nabestaanden werden opgevangen, waarbij werd beoogd om ook voor de politie relevante identificatiegegevens te verzamelen. Achteraf bezien had de politie zelf dit contactmoment ook kunnen benutten. Een grote nabestaandebijeenkomst in het eerste weekend was ook een mogelijkheid geweest om in korte tijd veel families te bereiken. Wel zijn vrijwel direct familierechercheurs ingezet in het identificatieproces.

Druk op het LTFO

Het LTFO was niet voorbereid op de bestuurlijke druk die werd uitgeoefend op de organisatie (en de overheid) om in een vroeg stadium te komen met namen van vermisten. De professionele vaknorm, pas communiceren als er gevalideerde gegevens zijn, botste met de druk van bestuurders om snel namen van slachtoffers aan te leveren. De eigen crisisorganisatie heeft aan deze druk bijgedragen door de opdracht aan het LTFO te geven om zo snel mogelijk namenlijsten vrij te geven. Het team heeft hier veel tijd en energie aan moeten besteden die zij liever had besteed aan het primaire proces. Bij MH17 is gebleken dat een aantal organisatorische werkprocessen niet is afgestemd op de (op zich legitieme) behoefte van bestuurders om geïnformeerd te worden. De druk ging soms ten koste van het welzijn van collega's, maar er zijn volgens het LTFO zelf geen concessies gedaan ten aanzien van de kwaliteit van het werk.

Verbinding tussen LTFO en de politieorganisatie

Uit de evaluatie komt naar voren dat bij derden binnen en buiten de politieorganisatie veel onwetendheid bestond over de werkzaamheden van het LTFO. Binnen de eigen crisisorganisatie had men niet altijd ervaring met het samenwerken met het LTFO en vice versa, wat soms wederzijds leidde tot onbegrip. Het LTFO was niet gewend om te werken in een andere commandostructuur (hiërarchische lijn, informatie-uitwisseling met andere processen). Ze waren gewend om zelfvoorzienend te zijn als het gaat om logistiek en materieel (niet afhankelijk van het centrale ondersteuningsproces voor bijvoorbeeld specialistische middelen) ten einde onder moeilijke en vaak geïsoleerde omstandigheden in het buitenland (en onder gezag van Buitenlandse Zaken) te kunnen werken. Er is te weinig op voorhand over deze aspecten van het functioneren van het LTFO nagedacht en er is niet gezamenlijk geoefend. Tijdens de crisis zelf, bleek dat logischerwijs moeilijk te repareren.

Tussen de processen Identificatie en Forensische Opsporing was sprake van verkokering als gevolg van ongewenste spanning tussen betrokken leidinggevendenden. Uiteindelijk leidde deze spanning tot het scheiden van de werkprocessen op de locatie Hilversum (Korporaal Van Oudheusdenkazerne). In het voorbereiden van de inrichting van de locatie in Hilversum hebben leidinggevendenden van het LTFO gecommuniceerd dat het team zich zou beperken tot het identificatieproces en andere forensische werkzaamheden niet voor haar rekening zou nemen. Bij anderen bestond echter de verwachting dat het

LTFO vanuit haar bredere taakstelling op forensisch gebied ook de overige forensische werkzaamheden zou gaan uitvoeren. Er is in theorie consensus over de taakopvatting van het LTFO, op zowel de identificatie als ook de waarheidsvinding in het kader van de opsporing. Het LTFO richtte zich tijdens MH17 echter exclusief tot het gezag over identificatie (zijnde de burgemeesters en het Ministerie van Buitenlandse Zaken) en niet tot het gezag over de opsporing (zijnde het Openbaar Ministerie), conform de oorspronkelijke taakstelling van het oude Rampen Identificatie Team.

Breed wordt onderkend dat zowel de leiding van het LTFO als de hoofden in de crisisorganisatie (hoofd opsporingsexpertise, hoofd opsporing en de Algemeen Commandant) adequater hadden kunnen toezien op dit voorbereidingsproces en de selectie van de desbetreffende leidinggevenden. Noodzakelijke interventies hebben daarna wel plaatsgevonden, maar toen was de inrichting in Hilversum al bepaald. Geïnterviewde collega's geven aan dat dit gelukkig geen invloed heeft gehad op de prestaties.

De rol en inzet van familierechercheurs

De geïnterviewde collega's zijn van mening dat de inzet van familierechercheurs heeft bijgedragen aan het vertrouwen bij nabestaanden en de samenleving in het overheidsoptreden. Vooral het bieden van informatie en steun en de permanente beschikbaarheid en toegankelijkheid, het daadwerkelijk zijn van 'het gezicht van de overheid', speelde daarbij een rol. Er is echter volgens collega's te laat besloten om de rol van de politie als 'gezicht van de overheid en contactpersoon voor praktische zaken' over te dragen aan Slachtofferhulp Nederland.

Er bestonden verschillende beelden over de rol van familierechercheurs bij een dergelijke ramp. Binnen het LTFO heerste overwegend de gedachte dat familierechercheurs primair moesten worden ingezet om op verantwoorde wijze in korte tijd veel informatie te verzamelen bij nabestaanden over overledenen voor het identificatieproces (Ante Mortem proces). Hier tegenover staat een bredere taakopvatting die voortkomt uit de veranderende en versterkte rechten van slachtoffers om geïnformeerd te worden over de voortgang in hun zaak. Een complicerende factor in deze was dat het teruggeven van lichaamsdelen aan nabestaanden zich uitstrekte over een zeer lange periode. Daarbij veranderde de inzet van de familierechercheurs van een die uitsluitend was gericht op het identificatieproces naar een waarbij ook een rol was weggelegd in het strafrechtelijke traject.

Er is te weinig samenwerking geweest tussen de functionele leiding van de familierechercheurs en de leiding van het LTFO. Bij de toewijzing van zaken aan de juiste recherchekoppels is daardoor niet altijd voldoende rekening gehouden met capaciteit en geografische verdeling. De crisisorganisatie heeft daarbij onnodig lang geen centraal overzicht gehad over de verstrekte werkopdrachten aan de familierechercheurs. Ondanks intercollegiale spanningen is dit volgens direct betrokkenen niet ten koste gegaan van het overall resultaat. Bij sommige familierechercheurs is mede door de voortdurende inzet over een langere periode een (te) grote emotionele betrokkenheid ontstaan met de nabestaanden van de slachtoffers. Er zijn door de organisatie niet altijd waarborgen ingesteld om bepaalde mate van professionele distantie in acht te nemen.

Overdracht aan familie

Door de keuze om ook de kleinste menselijke resten te bemonsteren en over te dragen aan de nabestaanden, was er sprake van een langdurig traject. Pas in een laat stadium is aan nabestaanden daadwerkelijk gevraagd of zij (nog) wel op de hoogte gebracht wilden worden bij een positieve identificatie, dit had mogelijk capaciteit kunnen besparen.

De politie heeft bij MH17 het teruggave proces van goederen en eigendommen aan nabestaanden zelf ter hand genomen. Voor dit proces is in de internationale luchtvaartwereld echter een apart bedrijf (Blakes) actief, waar slechts beperkt gebruik van is gemaakt. Deze oneigenlijke politietaak heeft veel capaciteit gekost en heeft bijgedragen aan een emotioneel intensieve en lange relatie met de nabestaanden.

Samenwerking met partners

De samenwerking met Rijkswaterstaat bij het vervoer van de lichamen binnen Nederland verliep goed, het proces is volgens betrokkenen waardig verlopen. Ook de samenwerking met het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) bij het identificatieproces verliep naar tevredenheid, de NFI heeft zich buitengewoon ingespannen om tot goede resultaten te komen. De geïnterviewde collega's geven aan dat de samenwerking met de Stichting nabestaanden intensief en soms complex was, maar er werd gewerkt vanuit een gezamenlijk doel. Op internationaal gebied binnen het LTFO proces is met veel partners goed samengewerkt, onder meer bij de inrichting van de zogenaamde identificatie straten.

Informatievoorziening

Er is behoefte aan verdergaande digitalisering en professionalisering van het informatieproces binnen het LTFO. Vooral aan de Ante Mortem kant kan tijd bespaard worden als informatie die wordt verkregen vanuit families direct digitaal opgenomen en verstuurd kan worden. Verder kan de preparatie op werkplekken in Driebergen verbeterd worden. Het LTFO kon de eerste cruciale dagen niet beschikken over voldoende werkplekken met adequate ICT voorzieningen in Driebergen.

6 Conclusies en Aanbevelingen

6.1 Inleiding

De centrale vraag van de interne politie-evaluatie naar de inzet rond MH17 was: *Welke lessen kunnen worden getrokken voor de (crisis)organisatie op basis van de ervaringen van de direct betrokkenen en sleutelfiguren?* Het doel van de evaluatie was om inzichten op te leveren die bruikbaar zijn in een volgende crisis of bij de voorbereiding daarop.

De ramp met MH17 was een uitzonderlijke gebeurtenis waar door betrokkenen is gewerkt in buitengewone omstandigheden. Er zijn op de eerste plaats dan ook lessen geïdentificeerd die specifiek van toepassing zijn op een dergelijke ramp. Het gaat dan over de manier waarop dit maatwerk kan worden ingevuld. Deze ramp legt echter ook algemene knelpunten binnen de organisatie bloot. De crisisorganisatie doet ten eerste een beroep op reguliere politieprocessen. Het in gang zetten (activeren) van die processen in de staande organisatie door de crisisorganisatie vraagt om nadere aanscherping van de taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden tussen beide onderdelen. De crisisorganisatie stelt de behoefte en de lijnorganisatie zorgt voor de invulling. Ten tweede gelden binnen de crisisorganisatie ook standaardprocessen die op voorhand kunnen worden beschreven en kunnen worden bijgesteld op basis van de opgedane ervaringen/lessen uit een eerdere crisis. Bij de afhandeling van MH17 zijn een aantal van dergelijke generieke lessen te destilleren waar we als politie op zouden moeten investeren.

De geïdentificeerde lessen kunnen in het geval van MH17 worden samengebracht onder de '4B's': begrip, balans, bemensing en beeldvorming. Binnen de vooraf geselecteerde thema's ging het volgens de geïnterviewde collega's vooral om lessen ten aanzien van deze onderwerpen. Begrip doelt enerzijds op de kennis over de Rijkscrisisstructuur en de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van partners (extern) en anderzijds op de kennis van andere interne werkprocessen. Het gaat bij balans enerzijds om de afweging tussen operationele en politiek-bestuurlijke belangen (extern) en anderzijds om de verhouding tussen de operationele processen en bedrijfsvoeringsonderdelen (intern). Bemensing betreft enerzijds de juiste vertegenwoordiging van de politie in diverse adviserende en besluitvormende gremia (extern) en anderzijds de functionele inrichting van de eigen crisisorganisatie en de daadwerkelijke invulling van deze posities door geschikt personeel (intern). Ook de term beeldvorming kent een interne en externe dimensie; de rol van korpscommunicatie bij de externe beeldvorming over de crisisafhandeling en de interne beeldvorming over de getoonde en gevoelde waardering voor de geleverde prestaties van medewerkers. In de conclusie worden de voornaamste bevindingen beschreven aan de hand van deze 4B's.

Het evaluatieteam heeft de bevindingen voorgelegd in themasessies waarbij de te nemen en de reeds genomen maatregelen zijn geïnventariseerd. Daarbij is gekozen voor een warme overdracht van de bevindingen om een gevoel van eigenaarschap te creëren bij het daadwerkelijk oppakken van de lessen. Hierbij kwam naar voren dat de lessen binnen de inzet rondom MH17 reeds hebben geleid tot diverse verbetertrajecten en beleidsontwikkelingen. Vooral de huidige Nationale Staven (NSGBO's) en enkele specifieke processen hebben op basis van de opgedane ervaringen al veel in werking gezet die ook aansluiten op de bevindingen uit het evaluatieonderzoek. Geconstateerd moet worden dat niet alle genomen initiatieven en maatregelen rondom de crisisorganisatie in de evaluatie naar voren zijn gekomen. Dat zou ook geen recht doen aan de genomen inspanningen en reeds behaalde resultaten. In de derde paragraaf worden dan ook de door het evaluatieteam verzamelde lopende en voorgenomen initiatieven beschreven om vervolgens per thema enkele aanvullende aanbevelingen te formuleren.

Wat tot slot belangrijk is om te realiseren, is dat de politie ten tijde van de ramp nog midden in haar reorganisatie zat. Een aantal verantwoordelijkheden en taken was destijds nog niet goed belegd, waardoor een (vaak succesvol) beroep werd gedaan op het improvisatievermogen van de betrokkenen. Inmiddels kunnen sommige vraagstukken beter worden geadresseerd.

6.2 Conclusies

1. Begrip: Kennisgebrek over de Rijkscrisisstructuur en interne taakverdeling gaf afstemmingsproblemen

Uit de evaluatie komt naar voren dat tijdens de ramp met MH17 binnen de politie nog te weinig (breed) kennis aanwezig was over de werking van de Rijkscrisisstructuur en de aansluiting met de eigen (crisis)organisatie. Het betreft hier de algemene kennis over de organisatorische context en de eigen functie (rollen en bevoegdheden) van de politie binnen die context. Er bestond veel onduidelijkheid over welke werkzaamheden plaatsvonden onder wiens sturing en gezag. Dit had ook te maken met het feit dat het de eerste keer was dat de nationale politie te maken kreeg met de Rijkscrisisstructuur.

Verder is duidelijk geworden dat het specifiek ontbrak aan een gedeeld beeld over taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen een aantal interne processen waardoor sprake is geweest van rolverwarring en onbegrip over werkzaamheden van anderen. Het ontbrak specifiek aan kennis over de grenzen van de eigen afdeling of organisatieonderdeel heen (kennis over de functie en vorm van componenten binnen de structuur). Dit was onder meer terug te zien bij de onbekendheid van collega's met het forensische proces. De leiding van het Landelijk Team Forensische Opsporing had zich dan ook graag meer nadrukkelijk vertegenwoordigd gezien in de leiding van de crisisorganisatie om zo meer invloed uit te kunnen oefenen op de besluitvorming rondom de specifieke eisen die dit werk met zich mee brengt. De rolverwarring heeft bij MH17 geen operationele consequenties gehad. Wel zijn tijdens de crisis in antwoord daarop diverse bypasses ingericht. Dit leidde ertoe dat onnodig werk werd gedaan of dubbel werd georganiseerd, bij de toch al langdurige inzet. Daarnaast is onvoldoende door de crisisstaf van de Landelijke Eenheid geluisterd naar de ervaringen van collega's in Oekraïne. Dit had meerwaarde kunnen hebben, omdat ze goed operationele en diplomatieke knelpunten hadden kunnen adresseren.

2. Balans: Onbalans tussen sturing, uitvoering en ondersteuning leidde tot onbegrip

Uit de evaluatie kan worden afgeleid dat op drie vlakken sprake was van onbalans wat leidde tot onderling onbegrip. Rond de MH17 inzet was het volgens betrokkenen steeds laveren tussen twee werkelijkheden met soms concurrerende belangen vanuit een operationele werkelijkheid en een politiek-bestuurlijke werkelijkheid. De afhandeling van de crisis berust bij de operationele diensten onder directe verantwoordelijkheid van het gezag/bestuur. Gegeven deze context is het van belang dat de politie adequaat aangeeft wat de mogelijke consequenties zijn van politiek-bestuurlijke besluitvorming en het belang van de operatie voortdurend over het voetlicht brengt.

Er was tijdens de crisis daarom bij de politie een nadrukkelijke behoefte aan een overleg op nationaal niveau waarin primair de operationele afstemming met haar partners kon plaatsvinden. Deels had dit in het de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb) kunnen plaatsvinden, maar dat is onvoldoende gebeurd omdat de interne voorbereiding van het ICCb volgens velen niet op orde was. Met het instellen van een multidisciplinaire Stuurgroep MH-17 is dit tijdens MH17 uiteindelijk ondervangen, een gremium waar de politie zeer tevreden over was. Ten tweede kan worden geconstateerd dat politie en partners zich niet altijd hielden aan hun eigen taken. Een voorbeeld hiervan was het directe contact tussen medewerkers van de NCTV en de collega's in de Oekraïne zonder tussenkomst van de eigen crisisstaf. De samenwerking tussen Defensie en politie verliep tijdens de afhandeling van de ramp naar volle tevredenheid, bijvoorbeeld binnen het proces bewaken & beveiligen, het informatieproces en het identificatieproces in Nederland. Er was vertrouwen in elkaars expertise en vakmanschap. Wel ontbrak het soms aan kennis over de werking van elkaars crisisorganisaties.

Een belangrijke constatering als het gaat om de interne balans is dat de operationele processen en de verschillende bedrijfsvoeringsonderdelen nog niet voldoende op elkaar waren afgestemd. In de structuur en de bijbehorende bemensing van de interne crisisorganisatie van MH17 was de bedrijfsvoering onvoldoende gepositioneerd en vertegenwoordigd. Volgens betrokkenen was dit het meest zichtbaar in de (vooral in het begin) klein opgetuigde backoffice van het hoofd ondersteuning. Operationele processen kregen volgens betrokkenen bovenmatig veel aandacht ten opzichte van bedrijfsvoering, terwijl de bedrijfsvoering cruciaal was voor het welslagen van de crisisafhandeling. Omgekeerd is geconstateerd

dat er niet voldoende sprake is geweest van operationele urgentie en flexibiliteit binnen de diverse bedrijfsvoeringsonderdelen.

Uit de interviews kan verder worden afgeleid dat de eigen crisisstructuur niet consequent is aangepast aan de aard van de crisis. Cruciale processen kregen niet altijd een juiste vertaling bij de inrichting van de crisisorganisatie. In dit geval had het forensische proces (repatriëring en identificatie) een prominenter plek kunnen krijgen in de crisisstaf. Ook had ervoor gekozen kunnen worden om de operatie meer aan te sturen vanuit Oekraïne, conform Defensie. Ten slotte had de ondersteuning van de bestuurlijke besluitvorming in de gremia van de Rijkscrisisstructuur binnen de politie breder opgetuigd kunnen worden.

3. Bemensing: De invulling van relevante posities binnen de bestuurlijke bovenbouw en de eigen crisisorganisatie was niet optimaal

De politie was in het begin van de crisis niet vertegenwoordigd in de relevante overleggen binnen de Rijkscrisisstructuur. Toen dit was hersteld, was de ondersteuning van deze politievertegenwoordigers onvoldoende breed opgetuigd om te kunnen voorzien in hoogwaardige analyses en adviezen ten behoeve van de crisisbesluitvorming op interdepartementaal niveau. Daarnaast heeft deelname aan deze diverse gremia een grote wissel getrokken op de Korpsleiding (en haar ondersteuning) in tijde van de reorganisatie.

Als gevolg van de zomerperiode waarin de ramp zich voltrok zijn collega's soms gevraagd plaats te nemen in het crisisteam of af te reizen naar Oekraïne op basis van beschikbaarheid. Er is niet altijd goed gekeken of mensen beschikten over de juiste eigenschappen die nodig zijn voor een dergelijke situatie en of ze wel pasten binnen het team. Dat kon ook niet altijd. De gedachte dat elk diensthoofd bij voorbaat geschikt is als crisisleider, is volgens diverse betrokkenen niet juist gebleken. Volgens respondenten was ook nog te vaak sprake van zelfoverschatting. Een aantal geïnterviewde collega's geeft aan dat zij vaak onnodig veel druk van de organisatie gevoeld hebben. Hierdoor zijn verhoudingen tussen leidinggevenden en medewerkers in de uitvoering soms verstoord. Het aspect kennen en gekend worden in de samenwerking tijdens de crisis, wordt door de betrokkenen als een kritische succesfactor gezien. Het had geholpen als ze vooraf met elkaar hadden getraind in een crisissetting.

Uit de evaluatie blijkt verder dat er weinig aandacht was voor de fysieke en emotionele belasting van collega's die in processen werkzaam waren waar sterke maatschappelijke of politieke druk werd ondervonden. Dit laatste aspect, werken onder grote druk, heeft volgens betrokkenen ook geen plek gekregen in de vorm van een professionele nazorg.

4. Beeldvorming: De politie heeft te weinig aandacht besteed aan een positieve beeldvorming en de bijzondere bijdragen die medewerkers hebben geleverd.

MH17 was een zeer tragische gebeurtenis die de volle inzet van de overheid rechtvaardigt. De politie heeft hierin een betekenisvolle bijdrage geleverd. Met persoonlijk risico zijn lichamen uit oorlogsgebied gehaald en overgebracht naar Nederland. Als gevolg van het vertrouwen in onze professionele expertise is in een complex diplomatiek krachtenveld ervoor gekozen om de identificatie in Nederland te laten plaatsvinden. Bij 296 van de 298 slachtoffers is de identiteit vastgesteld. De politie heeft echter minder dan haar partners geïnvesteerd in de positieve beeldvorming bij het publiek en de eigen organisatie. Korpscommunicatie heeft op dit punt onvoldoende aandacht gekregen. Dit was goed te zien bij de discussie over het (al dan niet) tijdig betreden van het rampgebied door politiefunctionarissen. Dit ging volgens betrokkenen ten koste van het imago en het deed bovendien geen recht aan de geleverde inspanningen om de slachtoffers naar huis te brengen.

Uit de evaluatie blijkt dat de politie voor het welslagen van een dergelijke grote en bijzondere operatie een sterk beroep heeft gedaan op de loyaliteit en professionaliteit van medewerkers. Medewerkers hebben zich bij MH17 ingezet in een complexe, onzekere en vaak onveilige setting. Dit kan als een grote kracht van de politie worden gezien. De prestaties zijn deels geleverd dankzij de persoonlijke inzet van mensen die op basis van eigen inzicht situationeel handelden. Bij de werkzaamheden hebben collega's soms te

weinig rugdekking en ondersteuning ervaren van de eigen organisatie. De politie heeft (nog) niet voldoende aandacht geschonken aan de interne beeldvorming als het gaat om de waardering van deze medewerkers, dit werd als een gemis ervaren. Het zwaar leunen op de intrinsieke motivatie van medewerkers en het uitblijven van waardering is risicovol: het gevaar dreigt dat mensen minder gemotiveerd (gedesillusioneerd) raken. De politie had intern meer mogen uitdragen trots te zijn op de ingezette collega's.

6.3 Aanbevelingen

Zoals aangegeven kwam bij het identificeren van maatregelen in de diverse themasessies naar voren dat de ervaringen binnen de inzet rondom MH17 reeds hebben geleid tot diverse verbetertrajecten en beleidsontwikkelingen. Er blijven echter nog een aantal aanvullende aanbevelingen over waar de politie een beslissing over zou moeten nemen of ze opgepakt dienen te worden.

1. Begrip: Vergroot en verspreid de kennis over de Rijkscrisisstructuur en cruciale werkprocessen binnen de organisatie door opleiden, trainen en oefenen.

De nationale politieorganisatie moet beter geprepareerd worden op haar deelname in de Rijkscrisisstructuur en de rol in het politiek-bestuurlijke besluitvormingsproces. Het gaat specifiek om multidisciplinaire crisisbestrijding op nationaal niveau, de invulling en bemensing van deze structuur, de onderlinge samenhang en de adviesstructuur ter ondersteuning hiervan. Er is een kennisgebrek tijdens MH17 geconstateerd bij de politie over de werking van de Rijkscrisisstructuur en over de rol en taken van Defensie en andere partners. De politie zou moeten leren van de ervaringen binnen MH17 en zich in de toekomst beter bewust moeten zijn van haar eigen rol en haar verantwoordelijkheden in de nationale crisisorganisatie.

Uit de themasessies is gebleken dat meerdere verbeterinitiatieven lopen om de kennis over de werking van de Rijkscrisisstructuur en de samenwerking met Defensie te verbeteren. Op dit moment worden gezamenlijk oefeningen gedraaid met Defensie en het kernteam van de nationale crisisorganisatie. De Korpschef heeft een aantal maal geoefend in multidisciplinair verband (onder meer met het bevoegd gezag). De politie geeft daarnaast voortdurend het belang aan bij de NCTV van multidisciplinair oefenen in een bredere context met meerdere partners. De politie oefent graag nog vaker. Op het gebied van opleiding, trainen en oefenen is sprake van een intensieve samenwerking tussen Defensie, de Politieacademie en het Instituut voor Fysieke Veiligheid (IFV).

Verder zijn er in de crisisorganisaties van Defensie en politie plekken gereserveerd voor de ander waarbij wordt geïnvesteerd in de uitwisseling van kennis en expertise. De portefeuillehouder samenwerking Politie-Defensie is daarnaast belast met het verder uitwerken van de operationele afstemming tussen politie en Defensie binnen de Rijkscrisisstructuur.

Tijdens de crisis hebben medewerkers en leidinggevendenden waardevolle kennis en ervaring opgedaan. Als het gaat om het benutten en het uitleren van deze kennis, kan worden geconstateerd dat een aantal medewerkers specifiek is ingezet bij de inrichting en ontwikkeling van het huidige kernteam van de nationale crisisorganisatie en bij het ontwikkelen van beleid op dit terrein. Mede naar aanleiding van de opgedane ervaring met MH17 zijn het visiedocument NSGBO en de landelijke regeling SGBO opgesteld en/of herzien. Hierbij kan echter wel een kanttekening worden gemaakt; goede crisisspecialisten zijn onontbeerlijk maar vormen tevens wel een kwetsbaarheid als de opgedane kennis niet verder verspreid wordt binnen de organisatie.

Er was tijdens MH17 ook onbekendheid met cruciale interne werkprocessen. Onder andere de directie Human Resource Management (HRM), de directie Communicatie en het Landelijk Team Forensische Opsporing ondernemen initiatieven om hun werkprocessen te integreren in het traject van opleiden, trainen en oefenen. Het Landelijke Team Forensische Opsporing geeft aan bezig te zijn met een betere facilitering en inbedding van hun proces in de crisisorganisatie.

Rekening houdend met deze genomen maatregelen, heeft het evaluatieteam nog de volgende aanvullende aanbevelingen:

Het is gewenst om te verkennen wat de mogelijkheden zijn voor het verder afstemmen van operationele crisisbesluitvorming van Defensie en politie en het verder verbeteren van de samenwerking in de bestuurlijke bovenbouw, gezien de goede ervaringen tot nu toe.

Herijk het huidige traject van opleiden, trainen en oefenen op basis van de geformuleerde doelstellingen en reserveer voldoende capaciteit om dit uit te voeren. Schenk speciale aandacht aan de werking van Rijkscrisisstructuur en de werking van de diverse bedrijfsvoeringsonderdelen tijdens een crisis.

2. Balans: Verbeter de samenhang tussen sturing, uitvoering en ondersteuning

Rond MH17 moesten de politiek-bestuurlijke en operationele werkelijkheden bij elkaar worden gebracht. Als het gaat om een betere vertaling van keuzes in operationele consequenties als gevolg van politiek-bestuurlijke besluitvorming kan worden vermeld dat – onder verantwoordelijkheid van de NCTV – momenteel multidisciplinair wordt gewerkt aan een alternatief voor de Landelijke Operationele Staf en is het Interdepartementaal Advies Orgaan inmiddels in de plaats gekomen van het Advies Team.

De politie kan leren van de planvorming van Defensie als het gaat om de gelijkwaardigheid tussen bedrijfsvoering en operatie. Defensie weet precies welke middelen en capaciteit ingezet dienen te worden bij elke inzet. De politie moet echter in tegenstelling tot Defensie capaciteit halen uit de staande organisatie, dit maakt de inzet en de bijbehorende procedures complexer. Het waarborgen van een goed ondersteuningsproces binnen de interne crisisorganisatie moet worden gerealiseerd door het verstevigen van de positie van het Hoofd Ondersteuning (HON) en de inrichting van een grote backoffice met daarin de essentiële bedrijfsvoeringsonderdelen. Denk daarbij vooral aan de positionering van financiën, informatievoorziening, HRM, communicatie, bestuurszaken, personele zorg, planning en logistiek.

Uit de themasessies zijn een aantal verbeteringen naar voren gekomen die gericht zijn om de bedrijfsvoering beter voor te bereiden op de operationele behoefte tijdens en na afloop van een crisis. Zo draagt de directeur HRM zorg voor een stevigere positie van de HRM component in het ondersteuningsproces. Uitgangspunt is dat dit integraal onderdeel wordt van de backoffice van het hoofd ondersteuning. Tot slot zijn er met de leiding van Defensie afspraken gemaakt over het aanleveren van bataljons en ander personeel en middelen voor eventuele bijstand.

Aanvullend op de genomen maatregelen is de volgende aanbeveling relevant:

Bespreek, in het kader van de beheersverantwoordelijkheid, tijdig met het Directoraat-Generaal Politie welke extra kosten in termen van capaciteit en middelen de crisisafhandeling met zich mee brengt. Om dergelijke impactanalyses te realiseren, is het raadzaam om te werken aan een compleet overzicht en inzicht van in te zetten mensen en middelen.

3. Bemensing: Pas de crisisorganisatie zo veel als mogelijk aan op de aard van de crisis en professionaliseer het selectieproces

Als betrokken, kundige en gedreven medewerkers een belangrijkste asset zijn in crisissituaties, vraagt dit om hulpstructuren die meer faciliterend en minder sturend zijn, heldere kaders waarbinnen de professionele ruimte kan worden uitgeoefend en dienend leiderschap dat vertrouwen geeft. Tijdens MH17 is het belang aangetoond van het benoemen van de juiste mensen op de juiste plekken.

Voor het verbeteren van de crisisondersteuning van de Korpsleiding is een kwartiermaker aangesteld die belast is met de opzet van een nieuwe afdeling risico- en crisismanagement binnen de Staf Korpsleiding. De kwartiermaker heeft de formele opdracht gekregen om een fulltime, kwalitatief hoogwaardige voorziening in te richten voor strategische analyse, duiding, advies en ondersteuning ten aanzien van de crisisorganisatie. Verder houdt deze kwartiermaker zich in dat kader bezig met de juiste politie-vertegenwoordiging bij onder meer de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing en het Interdepartementaal Afstemmingsoverleg. Binnen de Nationale Staf is vanaf de start een apart proces

ingericht voor politiek-bestuurlijke ondersteuning van de Korpsleiding en de operatie met het instellen van hoofden bestuursondersteuning (HBO).

In de themasessies is naar voren gekomen dat de portefeuillehouder Conflict- en Crisisbeheersing samen met betrokkenen een aantal crisisvarianten nog verder kan uitwerken, rekening houdend met het bevoegd gezag. Die varianten omvatten een vaste basisstructuur en kunnen worden aangevuld met een flexibel deel (afhankelijk van de aard van de crisis). Gekeken wordt of het visiedocument Grootschalig en Bijzonder Optreden naar aanleiding hiervan aanpassing behoeft.

Op aanwijzing van de Korpsleiding wordt een speciale groep collega's geselecteerd voor inzet in een (inter)nationale context al dan niet in multidisciplinair verband. Hierbij wordt rekening gehouden met ervaring op dit terrein (denk aan Dienst Speciale Interventies, Forensische Opsporing of Liaison Officers). Deze groep wordt geprepareerd op de terreinen mentale weerbaarheid en kennis over de Rijkscrisisstructuur en krijgt de ruimte voor de ontwikkeling van benodigde competenties. De functie is een neventaak die valt onder de preparatie organisatie.

Het terugkeren van de medewerkers die zijn ingezet in de crisis in de reguliere organisatie is reeds een onderdeel van nazorg. Binnen de politie bestaat een professioneel nazorg traject, gekeken wordt hoe deze bij een volgende inzet eerder geactiveerd kan worden.

Voor het verbeteren van de kwaliteit van de inzet is het volgende nog van belang:

Houd bij de start van de crisisorganisatie rekening met de overbelasting van de in te zetten collega's. Het is gewenst om een procedure te ontwikkelen voor personele vervanging bij langdurige crisisinzet en/of eventuele waarneming van de reguliere bedrijfsvoeringstaken.

4. Beeldvorming: Ontwikkel beleid voor het intern en extern benoemen van geleverde prestaties

De organisatie zelf had meer aandacht kunnen besteden aan de waardering van de betrokken medewerkers. Naar buiten toe en naar binnen toe is onvoldoende zichtbaar geweest welke inspanning is geleverd door de collega's, ook al was iedereen het er over eens dat de volle inzet was gerechtvaardigd gezien de aard van de ramp.

In de themasessies is nogmaals bekrachtigd dat korpscommunicatie valt onder de directe verantwoordelijkheid van de Korpschef en dat de operationele communicatie valt onder de directe verantwoordelijkheid van de Algemeen Commandant. Crisiscommunicatie is bij wet een bestuurlijke verantwoordelijkheid. De consequenties van deze afspraken zijn binnen de politie nader aangescherpt, er zal nu nadere afstemming plaatsvinden tussen de politie en haar partners over het bij elkaar brengen van de diverse communicatieprocessen tijdens een crisis. De directeur Communicatie gaat met het Ministerie van Veiligheid en Justitie in gesprek om te kijken of het gewenst is dat voortaan de directeur Communicatie of diens plaatsvervanger plaatsneemt in het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie. De kolom communicatie van de politie is verantwoordelijk voor het uitwerken van korpscommunicatie rondom maatschappelijke risico's, te beginnen bij de door het kernteam van de nationale crisisorganisatie geformuleerde scenario's. Hierbij wordt geleerd van Defensie.

De politie realiseert zich dat de omgang met je medewerkers in tijden van crisis een voorwaarde is voor een succesvolle inzet en bijdraagt aan het oppakken van de reguliere werkzaamheden. De waardering achteraf verdient dan ook aandacht. De Korpsleiding organiseert op termijn een bijeenkomst met alle medewerkers die betrokkenen zijn of waren bij de ramp met MH17. Hier zal worden stilgestaan bij deze evaluatie en de bijzondere prestaties van collega's.

Om bij te dragen aan de interne beeldvorming over de waardering van medewerkers, kan de onderstaande aanbeveling worden opgevolgd:

Geef als organisatie prioriteit aan de ontwikkeling van een helder beloningsbeleid op basis van bijzondere of grootschalige inzet om zo mede vorm te geven aan de waardering van betrokken medewerkers.

Bijlage 1: literatuurlijst

Deze literatuurlijst bevat de belangrijkste rapporten, artikelen en beleidsdocumenten die zijn gebruikt door het Evaluatieteam:

- **Bestuurlijke netwerkkaarten en bevoegdheid schema's**, IFV (2016)
- **Een gemakkelijke waarheid: waarom we niet leren van onderzoekscommissies**, NSOB (2007)
- **Factsheet diplomatieke vertegenwoordiging Koninkrijk der Nederlanden**, Ministerie Buza (2014)
- **Inrichtingsplan Politie**, Politie (2012)
- **Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming**, NCTV (2013)
- **Openbare Orde en Veiligheid, Tekst & Commentaar**, Muller e.a. Wolters Kluwer (2015)
- **Referentiekader Regionaal Crisisplan**, BZK (2009)
- **Landelijke Aanpak Vliegcrash Tripoli**, Magazine Nationale Veiligheid jaargang 8, nr. 3 mei/juni 2010
- **Evaluatie Crisisbeheersingsorganisatie vlucht MH17**, WODC (2015)

Bijlage 2: relevante begrippen en afkortingen

AC	Algemeen Commandant
AT	Adviesteam (inmiddels Interdepartementaal Advies Orgaan)
BuZa	Ministerie van Buitenlandse Zaken
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
DCC's	Departementale Coördinatiecentra
DGPoI	Directoraat-Generaal Politie
HBB	Hoofd Bewaken en Beveiligen
HBO	Hoofd Bestuursondersteuning
HCOM	Hoofd Communicatie
HIN	Hoofd Informatie
HINT	Hoofd Interventie
HHN	Hoofd Handhaven Netwerken
HMOB	Hoofd Mobiliteit
HOHA	Hoofd Ordehandhaving
HON	Hoofd Ondersteuning
HoM	Head of Mission
HOPS	Hoofd Opsporing
HOPEX	Hoofd Opsporingsexpertise
HRM	Human Resource Management
ICCb	Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing
IFV	Instituut voor Fysieke Veiligheid
KMar	Koninklijke Marechaussee
LE	Landelijke Eenheid
LOCC	Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum
LOS	Landelijke Operationele Staf
LTFO	Landelijk Team Forensische Opsporing
MCCb	Ministeriële Commissie Crisisbeheersing
NCC	Nationaal Crisis Centrum
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
NFI	Nederlands Forensisch Instituut
NKC	Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie
NSGBO	Nationale Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden (nationale crisisstaf)
OM	Openbaar Ministerie
PDC	Politie Diensten Centrum
SGBO	Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden (crisisstaf)
Staf KL	Staf Korpsleiding
Stuurgroep MH17	Multidisciplinaire stuurgroep o.l.v. Defensie (Stuurgroep Recovery MH17)
V&J	Ministerie van Veiligheid en Justitie
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum